

근린 재생을 위한 도시 내 유휴공간 활용 정책방안 연구  
Neighborhood Regeneration Policy Proposal  
on the Revitalization and Reclamation of Vacant Urban Spaces

임유경 Lim, Yoo Kyoung  
임현성 Lim, Hyun Sung

( a u r i

AURI-기본-2012-3  
근린 재생을 위한 도시 내 유휴공간 활용 정책방안 연구  
Neighborhood Regeneration Policy Proposal  
on the Revitalization and Reclamation of Vacant Urban Spaces

지은이: 임유경, 임현성

펴낸곳: 건축도시공간연구소

출판등록: 제385-38500002510020080000005호

인쇄: 2012년 10월 31일, 발행: 2012년 10월 31일

주소: 경기도 안양시 동안구 관양동 1591 아크로타워 B동 301호

전화: 031-478-9600, 팩스: 031-478-9609

<http://www.auri.re.kr>

가격: 16,000원, ISBN: 978-89-97468-24-9

\* 이 연구보고서의 내용은 건축도시공간연구소의 자체 연구물로서  
정부의 정책이나 견해와 다를 수 있습니다.

## 연구진

---

! 연구책임	임유경 연구원
! 연구진	임현성 연구원
! 외부 연구진	이경주 한국교통대학교 교수
! GIS 분석 지원	(주) 망고시스템
! 조사원	김충호(미국), 배선혜(국내), 우정범(일본), 유영수(영국)
! 연구보조원	이으뜸, 이장호, 김수연, 석주영, 안누리

---

! 연구심의회위원	강미선 이화여자대학교 교수 강인호 한남대학교 교수 김대익 국립환경대학교 교수 이상훈 국토해양부 수도권정책과 과장 정 석 가천대학교 교수 김상호 건축도시공간연구소 연구위원
-----------	---

! 연구자문위원	김광중 서울대학교 교수 류상규 한국교통대학교 교수 신병윤 동의대학교 교수 안효득 산복도로 르네상스 마을계획가 이명재 한국교통대학교 교수 이상준 동신대학교 교수 태윤재 부산시청 창조도시기획과 주무관 최관길 충주시청 건축디자인과 경관담당 한승욱 부산발전연구원 연구위원
----------	---



## 연구요약

### 1. 서론

2011년 12월 통계청이 발표한 장래인구추계(2010-2060년)에 따르면 우리나라 총 인구는 2030년 5,216만 명까지 성장 후 지속적으로 감소할 것이며, 인구 저성장을 가정할 때 인구 정점은 2016년으로 앞당겨질 것으로 예상된다. 우리나라는 60년대 이후 급속한 도시화가 진행되면서 도시 인구가 급증하여 대부분의 도시지역에서 주택과 기반시설 부족 현상이 나타났으며, 이는 신시가지 개발로 이어져 시가지 영역이 급속하게 확장되었다. 그러나 최근에는 도시 지역에서도 인구 감소 현상이 나타나고 있는데 2010년 인구주택총조사 결과 2010년 특별시와 광역시 인구는 2005년보다 9천명 감소하였고 전국 141개 시·군·구에서 인구가 감소한 것으로 나타났다. 90년대 이후 도시화 속도가 완만해지고 2008년부터 (신)주택보급률이 100%를 상회하기 시작하면서 새로운 공간에 대한 수요보다는 기존 공간에 대한 관리와 재생이 도시정책의 새로운 과제로 떠오르고 있다.

공간 부족 문제로 고민하던 우리나라 도시에서 이제는 다양한 유형의 유휴공간이 발생하고 있다. 저출산과 고령화로 인해 유휴교실과 폐교가 증가하고 신시가지 개발의 영향으로 구도심이 공동화되면서 빈집과 빈점포가 발생하고 있을 뿐 아니라 지역에 따라서는 공공 또는 민간 건축물이 빈 채로 장기간 방치되는 현상도 나타나고 있다. 2010년 부산시 폐·공가 발생 지역에서 발생한 강력범죄사건은 빈집 문제를 공론화시키는 계기가 되었는데, 도시 내 빈 공간은 제대로 관리되거나 다른 용도로 활용되지 않고 방치될 경우 도시 미관을 저해할 뿐 아니라 범죄의 장소로 악용되거나 화재와 붕괴의 위험에 노출되고 악취와 분진을 유발하는 등 주변 지역에 부정적인 영향을 주는 문제 요인이 되고 있다.

한편, 최근에는 도시 내 유휴공간의 활용에 대한 사회적 관심이 높아지면서 중앙정부와 지자체에서 유휴공간과 관련한 정책적 수요가 높아지고 있다. 특히 제정 추진 중인 「도시재생 활성화 및 지원을 위한 특별법(안)」에 따르면 지역의 자원 및 문제점을 근거

로 ‘도시재생전략계획’을 수립하고 재생이 필요한 지역에 대해서는 ‘도시재생활성화계획’을 수립하여 지역 내의 가용 도시재생자산을 상호 연계하여 통합조정·활용하기 위한 사업 집행계획을 수립하는데, 이들 계획에서 도시 유휴공간은 지역의 문제 여부를 판단하기 위한 지표임과 동시에 재생을 위한 자원으로 인식되고 있다.

사회 문제 유발 요인으로서의 위험성, 근린 재생 자원으로서의 잠재력 등 현 시점에서 도시 유휴공간 문제가 가진 중요도에도 불구하고 국내 도시의 유휴공간 현황에 대한 실증적인 분석은 이루어진 바 없으며, 유휴공간 문제에 공공이 개입하기 위한 법제도적 근거가 미흡하여 각 지자체에서는 유휴공간을 효과적으로 관리·활용하는 데에 어려움을 호소하고 있다. 국내에서 도시 내 유휴공간 문제는 개별 필지와 건축물 단위에 국한되는 문제로 인식되고 있으며, 그 관리와 활용은 토지와 건축물 소유자의 의지와 형편에 따라 좌우되고 있다. 본 연구에서는 국내 도시 유휴공간의 분포와 발생 정도를 분석하고 유휴공간의 발생 원인과 결과에 대한 이해를 바탕으로 유휴공간 문제가 필지 단위의 문제를 넘어서 주변 지역의 쇠퇴와 밀접한 관계를 맺고 있음을 밝히고자 한다. 유휴공간 문제에 대한 심층적 분석을 토대로, 근린 재생을 위해서는 유휴공간의 발생을 미연에 방지하고 기발생한 유휴공간을 관리 또는 재활용하는 과정에서 공공의 개입이 필수적임을 밝히고 유휴공간의 효율적인 관리와 활용을 위한 정책 방안을 제시하고자 한다.

## 2. 근린 재생 자원으로서의 도시 유휴공간

2장에서는 도시 유휴공간에 대한 국내외 선행연구와 언론 보도자료 검토를 통해 근린 쇠퇴와 재생 과정에서 유휴공간이 갖는 의미와 가치의 변화를 파악하고, 이를 바탕으로 연구의 주요 전제와 논점을 정리하였다.

유휴공간 관련 개념들은 주로 부정적인 의미를 담고 있으며 도심부의 활성화에 중대한 장애가 되는 공간, 도시 쇠퇴 현상을 가시적으로 보여주는 단서로 인식됨과 동시에 ‘(다른 용도로의) 개발 또는 개선’의 가능성이 있는, 미래에 활용 가능한 ‘자원(resource)’으로 인식되고 있다. 도시 쇠퇴 및 재생 논의가 활발하게 이루어지면서 도시 유휴공간 개념은 환경오염 유발 요인으로서 기개발 산업용지 등을 지칭하는 협소한 개념에서 점차 ‘기존 용도는 쇠퇴하고 다른 용도로 개발이 가능한 잠재력을 가진 용지’를 포괄하는 등 점차 확대되는 경향을 보인다.

도시 유희공간은 도시 쇠퇴의 결과임과 동시에 주변 지역의 쇠퇴를 심화시키고 물리적 환경을 악화시키는 요인으로 작용하는데, 범죄와 화재, 건물 붕괴, 주변 지역의 부동산 가치 하락 및 세수 감소, 사회적·행정적 비용 지출 증가 등 다양한 문제를 유발한다. 우리나라에서도 최근 폐·공가 지역에서의 강력 범죄 발생, 화재와 붕괴 사고, 안전문제 해결을 위한 공공의 비용 부담 등 서구에서 확인된 유희공간의 부정적 영향들이 나타나고 있다. 그러나 도시 유희공간이 기성시가지의 도시재생과 도시설계를 위한 잠재적 수단으로 인식되면서 유희공간 문제를 바라보는 관점 역시 점차 긍정적인 입장으로 변화하고 있다. 특히 미국에서는 도시 확장을 지양하고 도심부 공간 이용 효율을 높이고자 하는 스마트성장(smart growth) 운동과 연계하여 도시 내 빈 공간 활용에 관한 노력이 활발하게 전개되고 있다. 우리나라에서도 2003년부터 시장 내 빈점포, 2009년 이후부터는 도시지역의 빈집 활용에 대한 논의가 본격적으로 시작되는 등 도시 유희공간을 효과적으로 관리하여 문제 발생을 최소화시키고 이들 공간을 효율적으로 활용하려는 노력이 이어지고 있다.

본 연구에서는 이러한 논의의 흐름에 근거하여 근린 재생을 위한 자원으로써 유희공간이 가진 공공적 가치에 주목하고 ‘자원(resource)’으로서의 유희공간에 대한 ‘공공’부문의 개입이 필요하다는 점을 연구의 기본 전제로 설정하였다. 이 때 유희공간의 대상은 민간 소유 중 공공의 개입을 필요로 하는 ‘방치(abandoned)’ 성격을 갖는 건축물과 필지, 공공 소유의 경우 본래 기능이 정지된 유희 또는 방치 건축물을 포함한다.

### 3. 국내 도시 유희공간 현황과 관련 정책 · 사업 분석

3장에서는 통계자료와 관련 문헌 연구를 바탕으로 국내 도시 유희공간 현황을 개괄적으로 파악하고 이를 바탕으로 국내 도시 유희공간 발생 유형을 도출하였으며, 국내에서 추진되고 있는 각종 정책 및 사업 현황을 분석하여 그 경향을 파악하였다. 이를 통하여 파악한 국내 도시 유희공간 문제의 주안점은 아래와 같다.

첫째, 도시 유희공간 발생은 근린 차원의 쇠퇴와 결부된 현상이다. 도시 내에서 유희공간 발생은 개별 건축물과 필지 단위를 넘어서 지역 쇠퇴와 결부되어 일어나는 현상으로서, 공공기관 이전, 인구 유출, 상권 쇠퇴, 지역 산업 쇠퇴 등 지역적 요인에 따라 유희공간이 중요한 빈도로 발생하고 있다는 사실을 확인하였다. 국내 82개 도시를 대상으로 인구 증감 및 노인 인구수와 빈집 발생과의 상관성을 분석한 결과 인구 감소와 노인 인구

증가가 일어나는 지역에서 빈집 발생 비율이 높게 나타났으며, 이는 유희공간 발생이 지역 쇠퇴의 한 단면이라는 사실을 보여준다. 또한 인구 감소와 고령화가 빠른 속도로 진행되고 있는 상황에서 도시 내 유희공간 문제는 갈수록 심각해질 것으로 예측할 수 있다.

둘째, 도시 유희공간 문제 해결에 대한 사회적 요구가 점차 높아지고 있으며, 유희공간 활용 방향은 지역 수요에 맞춰 다변화하고 있다. 중앙정부, 지자체, 민간 차원에서의 유희공간 관련 정책과 사업을 분석한 결과, 도시 유희공간 문제에 대한 인식이 점차 고조되고 있으며, 유희공간의 효율적인 관리와 활용을 위해 다양한 정책과 사업이 전개되고 있음을 확인하였다. 특히 폐교나 공공청사 등 특정 시설에 대한 활용 방안 모색을 넘어서 지역 차원에서 유희공간 문제를 인식하고 공간의 재활용을 통하여 주차장 등 기반시설을 확충하거나 주거문화복지시설 등으로 사용하는 등 유희공간 활용의 방향은 점차 다변화되고 있다. 그러나 공공 또는 민간이 소유한 건축물 또는 필지를 공공이 개입하여 다른 용도로 활용하는 데에는 여러 법제도적 제약이 따른다. 공공의 규제와 개입을 합리화하기 위해서는 장기적인 전략과 계획이 뒷받침되어야 함에도 불구하고 이제까지의 유희공간 관련 정책은 중앙정부와 지자체 주도의 일회적인 사업을 중심으로 전개되는 경우가 많다.

셋째, 유희공간 문제의 효율적인 해결을 위해서는 근린 차원의 면적인 접근이 필요하다. 유희공간 문제가 지역 쇠퇴와 밀접하게 연관된다고 전제할 때, 지역의 사회경제적 여건, 물리적 환경, 도시개발 및 법제도적 여건에 따라 유희공간의 발생 양상은 상이하게 나타나게 된다. 따라서 유희공간의 관리와 활용을 위한 정책과 사업의 방향은 지역 수요를 반영하여 차별화되어야 할 것이다. 중앙 부처 정책에 따른 하향식(top-down) 사업 추진 방식은 학교, 공공청사 등 유희 공공시설을 다른 용도로 활용하는 데에는 효과적일 수 있지만, 지역의 문제를 해결하는 데에는 한계를 갖는다. 지역에서 민간 소유의 유희 필지와 건축물이 중요한 빈도로 발생하고 있는 현실을 고려하면 향후 유희공간 문제는 지역을 기반으로 접근해야 할 것이며, 이를 위해서는 도시와 근린 차원에서의 유희공간 발생 양상, 관리 및 활용 현황 등에 대한 이해가 선행되어야 할 것이다.

#### 4. 지자체 유희공간 실태 및 관리·활용 현황 심층조사

4장에서는 부산시(동구), 충주시, 나주시 등 세 개 지자체를 대상으로 미시적 차원에서 유희공간 현황을 실증적으로 분석하여 지역별 유희공간의 발생 경향과 특성을 파악하였다. 또한 향후 국내 도시 유희공간 활용 정책방안을 제시하기 위하여 대상 지자체의 유희공간 관리 및 활용 현황을 심층 분석하고 그 가능성과 한계를 도출하였다.

통계와 지도자료 등을 활용한 일반현황조사, 지자체 협조하에 진행한 유희공간 현황조사, 유희공간의 상태와 주변에의 영향 등을 파악하기 위한 현장관찰조사와 면담조사 결과 파악한 대상 지자체의 유희공간 발생 특성은 다음 세 가지로 정리된다.

첫째, 유희공간 발생은 다차원적인 현상으로서 다양한 요인과 관계된다. 인구감소와 노령인구비율 증가 등 지역의 쇠퇴 정도를 나타내는 기본적인 지표는 유희공간 발생과 밀접한 관계를 갖는다. 이 외에도 지역산업 쇠퇴 등 사회경제적인 요인은 지역을 공동화시키는 요인이 된다. 접도조건이나 필지형상 등 물리적 환경 또한 중요한 영향을 미치는데, 유희공간이 위치하는 필지의 경우 접도 여건이 불량하고 부정형의 형태를 취하며 규모가 작은 비율이 높게 나타나는 것으로 볼 때 상호 영향관계가 있다고 추론할 수 있다. 정비지구 지정 등 법제도적 요인도 유희공간 발생에 영향을 미치는데, 정비사업구역 내에서 유희공간의 발생 빈도가 가장 높게 나타났다. 용도지구 지정도 간접적인 영향을 끼칠 수 있는데, 보존지구 등은 대상 지역의 개발을 제한하여 부동산 가치를 하락시키고 이는 유희공간 발생을 유발하게 된다.

둘째, 도시 내에 발생한 유희공간은 주변 지역에 부정적인 영향을 미쳐 지역의 쇠퇴를 조장한다. 세 개 지자체 유희공간 발생 지역 주민들에 대한 면담조사 결과, 서구에서와 마찬가지로 우리나라에서도 유희 또는 방치 상태의 도시공간이 주변에 방범 불안, 생활불편, 도시미관 저해, 부동산가격 하락 조장, 주변 평판 저하 등 부정적인 영향을 미치고 있음을 확인하였다.

셋째, 도시 유희공간은 근린 단위의 지역 여건에 따라 발생 양상과 특성이 상이하게 나타난다. 하나의 도시 내에서도 근린 단위의 특성에 따라 유희공간 발생이 다른 양상으로 나타난다는 것은 유희공간에 대한 관리와 활용 방안 역시 차별화되어야 함을 뜻한다. 따라서 유희공간의 관리 및 활용 정책은 미시적 접근에 의한 필지 단위의 현황 조사에 근거하여 근린의 유희공간 발생 특성을 파악한다는 전제에서 출발하여야 한다.

	부산시 동구		충주시		나주시	
	매곡지	초량 6동	구도심	저층주거지	읍성(구도심)	영산포지역
도시개발여건	개발지연	사업구역	재생계획	-	보존지구 사업구역	사업구역
물리적 환경	평지/고립	구릉지	양호	평지/양호	양호	양호
사회경제여건	인구감소 / 고령인구 비율 높음					
	개발이익기대					
분포특성	밀집	분산	분산	밀집/분산	분산	밀집
건축물특성	1층 주택		혼재	1층 주택	혼재	혼재
유휴현황	대체로 양호	열악	열악/물리적 손상 심각		열악/물리적 손상 심각	
주민인식	개발기대방치	생활불편	방법불안 / 생활불편 등		생활불편	범죄안전
주민기대	텃밭	텃밭	주거/상업		주거/본래용도	주거/상업
	노후주거지 개발지연	노후주거지 구릉지역	구도심 공동화	노후주거지 주변양호	구도심 공동화	지역산업 쇠퇴
	D-1	D-2	B	D-3	B	C

[그림] 유휴공간 발생원인, 분포특성, 주변영향 차이에 따른 유형 구분

조사 대상 지자체의 유휴공간 관리·활용 정책 및 사업 분석 결과, 각 지역에서는 유휴공간 발생을 근린 쇠퇴의 결과이자 원인으로 바라보는 인식이 고조됨에 따라 유휴공간 활용을 통해 근린 재생에 기여하는 여러 시도가 이루어지고 있으며, 이 과정에서 공공부문뿐 아니라 민간부문의 적극적인 참여가 이루어지고 있음을 확인하였다. 그러나 지역 차원에서 차별화된 정책 방향을 설정하려는 노력 부족, 도시 유휴공간 현황 파악 및 지속적인 관리를 위한 시스템 부재, 도시 유휴공간 활용을 위한 주체별 역할 분담 및 민간 참여 활성화 방안 미흡, 유휴공간 발생 방지 및 활용 촉진을 위한 법제도적 근거 부재, 유휴공간 정비를 위한 재정적 지원 부족 등이 문제로 지적되었다.

## 5. 해외 유휴공간 관리 · 활용 정책

5장에서는 2000년대 초중반 이후 국가 차원의 유휴공간 정책 기조가 명확하게 확립되어 유휴공간 현황 파악에서 관리와 활용에 이르기까지 다양한 정책이 시도되고 있는 미국, 일본, 영국의 유휴공간 관련 정책에 대한 분석을 통해 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

첫째, 유휴공간 문제에 효율적으로 대처하기 위해서는 체계적인 현황 조사와 관리가 선행되어야 한다. 각 국에서는 국가 차원에서 전국적인 현황조사를 실시하고, 이와 병행

하여 지역 차원에서 실시간으로 유희공간의 실태를 파악할 수 있도록 웹기반의 데이터베이스 시스템을 운영하고 있다.

둘째, 유희공간(또는 빈집)의 관리와 활용을 위해서는 민간 전문조직과 주민 참여가 매우 중요하다. 전국 규모의 민간 전문조직은 예산 지원, 정책 결정, 현황 조사, 가이드라인 제작 등 국가 차원의 유희공간 활용 방향을 설정하는 데에 있어 자문 역할을 담당한다. 또한 지역 단위의 민간조직은 유희공간 관리 업무를 직접 수행하며, 지역의 유희공간 관련 시스템을 개선하는데 중요한 역할을 한다. 주민 결속력과 참여도가 높은 지역일수록 유희공간 문제가 잘 해결되고 있어서 각 국의 민간 전문조직은 지역민의 인식 개선과 참여 의지를 높이기 위한 다양한 활동을 병행하고 있다.

셋째, 유희공간의 효율적 관리와 활용을 위한 다양한 위계의 제도적 장치가 마련되어 있다. 각 국에서는 유희공간이 지역에 끼치는 악영향을 방지하기 위해 지방정부에게 적극적인 개입 권한을 부여하고 있으며, 다른 한편으로는 유희공간의 활용도를 높이기 위해 재정 지원 및 조세 혜택을 동시에 추진하고 있다.

넷째, 지역 내 유희공간의 관리·활용은 민관이 협력하거나 지역 민간단체 주도로 실행하는 사업을 정부가 지원하는 형식으로 추진되며, 각 국가별로 지역 여건에 적합한 프로그램을 개발하여 활용하고 있다. 이들 국가에서는 공통적으로 지역 내의 다양한 관련 주체별 역할이 명확하게 정립되어 있고 이를 바탕으로 상호간의 협력이 적극적으로 이루어지고 있다.

## 6. 근린 재생을 위한 도시 유희공간 활용 정책방안

6장에서는 근린 재생을 위한 도시 유희공간 관리·활용 정책의 기본방향을 제시하고 여섯 개의 정책 과제를 도출하였으며, 국내 도시 유희공간에 대한 심층조사를 바탕으로 도출한 유희공간 발생 유형에 따른 근린 재생 방향을 제시하였다.

근린 재생을 위한 도시 유희공간 관리·활용 정책의 기본방향은 국내 유희공간 발생 특성에 대한 이해와 국내외 정책 사례의 문제점과 가능성에 대한 분석을 바탕으로 공간의 이용 상태와 쇠퇴 정도를 고려한 단계별 접근, 공공과 민간 부문의 역할 분담, 유희공간 발생 원인과 특성을 고려한 장소중심적 접근으로 설정하였다.

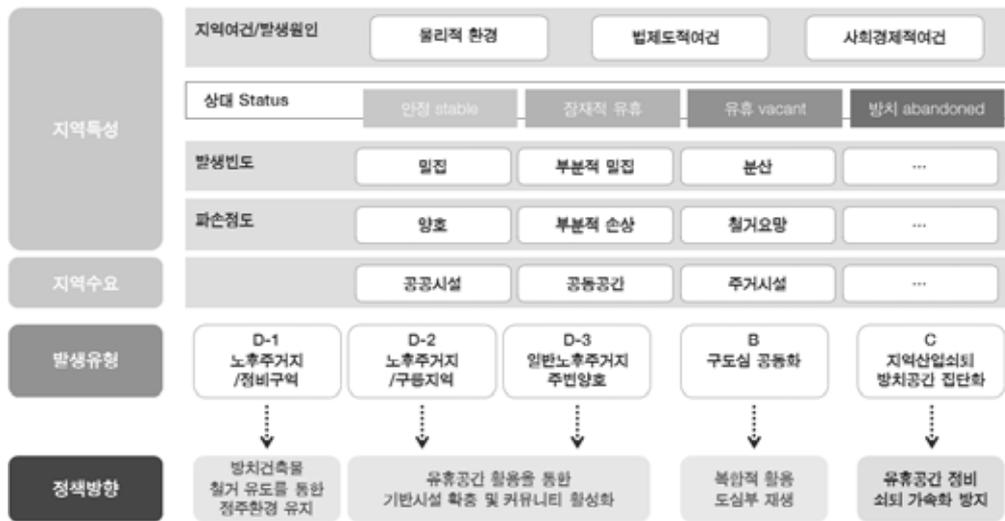
위의 기본방향에 따른 정책과제는 ① 유휴공간의 위치와 상태, 원인 등 관련 정보를 체계적으로 집계하여 관리하기 위한 유휴공간 현황관리체계(DB) 구축, ② 지방정부와의 협업을 통한 현황 관리와 사업 공조를 위한 거버넌스 조직 구성, ③ 유휴공간 문제의 공공 개입을 위한 제도적 근거 마련, ④ 유휴공간의 철거와 관리를 위한 재정지원 및 조세혜택 방안 마련, ⑤ 유휴공간 발생 양상과 거주자 특성 등 지역 여건에 맞는 차별화된 방안 모색을 위한 지역 내 유휴공간 관리 및 활용계획 수립, ⑥ 효율적 활용을 위한 선도 시범사업 실시이며, 각 과제별 주요 내용과 실행수단은 아래 표와 같다.

[표] 유휴공간 관리·활용을 위한 정책과제 및 주요내용

정책과제	주요내용	실행수단
유휴공간 현황관리 체계 구축	· 건축물 및 토지 대장 고도화	· 유휴기간, 공실률 등에 관한 별도 항목 추가 · 건축물 정기 및 수시점검 세부항목에 유휴공간 관련 정보 추가 · 개인 인적정보와 전산 연동 필요
	· 유휴공간 DB 체계 일반화	· 서울행정시스템, 세외수입시스템, GIS 시스템, 지적행정시스템, 실태조사시스템 등 통합 활용 · 국가공간정보체계 및 지능형 건축행정시스템 추진 시 유휴공간 관리
	· 도시재생 사업시 전수조사	· 도시 재생 관련 현황 및 주요조사관리 항목(도시재생법(안)) 구체화
거버넌스 조직 구성	· 민관협력형 추진 조직 필요	· 주택관리 유지관리 조항(「건축법」 제35조) 개정을 통한 주택관리기구 설치 근거 마련
	· 비영리 단체 활동 지원	· ‘사회적 협동조합’(「협동조합 기본법」) 및 ‘마을기업’(도시재생법(안)) 등록을 통한 지원
	· 민간전문가 육성	· 정비구역 내 민간전문가 보수 및 업무기준 마련
제도적 근거마련	· 건축법의 개정 및 신설	· ‘건축물의 유지관리’(「건축법」 제35조) 개정 · ‘건축물의 유지관리에 관한 법률(가칭)’ 신설
	· 조례 마련	· 빈 집 등 유휴공간에 관한 조례 마련
재정지원 방안 마련	· 철거운영·유지비 지원	· ‘도시재생 특별회계’, ‘보조 또는 융자’ 조항 개정(도시재생 활성화 및 지원을 위한 특별법(안) 제 27조, 제25조)
	· 조세 혜택	· 「지방세법 시행령」 및 「도시 및 주거환경 정비법」 개정

정책과제	주요내용	실행수단
지역 내 유희공간 관리 및 활용계획 수립	· 도시재활성화 계획	· 근린재생형 도시재활성화 계획('도시재생 활성화 및 지원을 위한 특별법(안)')
	· 도시관리계획의 부문계획	· 도시관리계획의 부문계획으로 정의(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제15조)
효율적 활용을 위한 선도 시범사업 실시	· 도시재생 시범사업으로 추진	· 근린재생형 도시재활성화 사업('도시재생 활성화 및 지원을 위한 특별법(안)')
	· 운영 매뉴얼 및 주민 의식 계발 프로그램 마련	

한편, 유희공간 발생 양상은 사회경제적 여건, 도시개발 여건, 물리적 환경에 따라 근린 단위에서 상이하게 나타나므로 지역별로 위의 정책과제 및 실행수단이 선택적으로 적용되어야 할 것이다. 도시 지역에서 나타나는 유희공간 발생 유형은 노후주거지, 도심부, 지역산업 쇠퇴지역으로 구분되며, 노후주거지의 경우 정비구역 지정 등의 제도적 여건이나 구릉지역 등 물리적 환경 요인에 따라 더욱 세부적으로 구분된다. 본 연구에서는 각 지자체가 지역 사정에 적합한 유희공간 관리·활용 방향을 설정하는 데에 참고할 수 있도록 각 유형에 대한 정책방향을 제시하였다.



[그림] 유희공간 발생유형별 관리·활용 정책방향

## 7. 결론

본 연구에서는 국내 도시 유희공간에 대한 심층 조사를 바탕으로 유희공간의 발생 특성, 문제점과 잠재력을 도출하여 효율적인 관리·활용 방안을 마련하였으나, 그 대상을 세 개 지자체로 국한하였고 대상지에 대한 전수조사가 아닌 지자체의 행정 조직을 활용한 조사 자료에 근거하여 연구를 진행했다는 점에서 조사 방법론상의 한계를 갖는다. 이 과정에서 유희공간 조사가 빈집 문제에 집중되어 진행되었고, 상업, 공업, 공공, 교육 등 그 외 용도의 유희건축물과 공지에 대한 조사와 분석은 심도 깊게 이루어지지 못하였다.

본 연구에서 제안한 정책 기본방향과 과제들이 근린 차원에서 효율적으로 작동하기 위해서는 보다 다양한 사례에 대한 폭넓은 기초자료가 구축되고 이를 기반으로 지역별 유희공간의 발생 원인에 대한 특성 규명이 보다 세밀하게 이루어져야 할 것이다. 도시 재생 차원에서 유희공간에 대한 종합적인 접근이 이루어진 선행 연구가 미비하였기에 본 연구는 국내 도시의 유희공간의 현황과 발생 특성을 파악하고 공공 개입의 필요성을 확인하는 기초 연구의 성격을 갖게 되었으며, 지자체 특성별 유희공간 문제에 대한 보다 심층적인 분석과 지역별로 차별화되고 실행력 있는 관리·활용 방안에 대해서는 향후에도 관련 연구들이 지속적으로 이어져야 할 것이다.

이제까지 우리나라 도시의 재생을 주도했던 재개발과 재건축은 전면철거 후 새로운 지역을 조성하는 방식으로 지역 건축물의 노후도 비율 등 양적 데이터에 근거하여 추진되었다. 그러나 본 연구의 유희공간 현황 조사 결과에 따르면 도시에서 쇠퇴는 건축물의 연한과 지역의 노후건축물 비율 등으로 판단할 수 있는 현상이 아니라, 필지와 건축물 단위로 일어나는 미시적인 현상이며 이들 공간을 어떻게 관리하고 활용하느냐에 따라 근린 쇠퇴의 속도는 가속화될 수도, 또 충분히 늦춰질 수도 있다고 판단된다. 근린 재생은 근린 전체를 새로운 다른 무엇으로 바꾸는 것이 아니라, 남아서 비어가는 것들에 대한 관리와 재생을 통해 남아 있는 것들과 조화롭게 공존할 수 있도록 조정하는 과정이다. 근린 쇠퇴의 지표이자 재생 자원으로서 건축물과 필지 단위에서 발생하는 도시 유희공간에 대한 공공 개입은 근린의 지속성을 확보하기 위한 하나의 과정으로 이해되어야 할 것이다.

**주제어 : 도시 쇠퇴, 근린 재생, 도시 유희공간, 관리, 활용**

## 차 례

<b>제1장 서 론</b> .....	<b>1</b>
1. 연구 배경 및 필요성 .....	1
2. 연구 목적 .....	6
3. 연구 범위 및 연구 방법 .....	7
4. 선행연구 현황 및 본 연구의 차별성 .....	10
<b>제2장 근린 재생 자원으로서의 도시 유희공간</b> .....	<b>17</b>
1. 도시 유희공간에 대한 이론적 검토 .....	17
1) 도시 유희공간 개념의 확대 .....	17
2) 도시 유희공간의 의미와 가치 .....	22
2. 국내 도시 유희공간의 문제와 잠재력 .....	28
1) 국내 도시 유희공간의 문제 .....	29
2) 국내 도시 유희공간의 잠재력 .....	32
3. 근린 재생 자원으로서의 도시 유희공간 : 연구의 주요 전제 .....	34
1) 연구의 주요 전제 .....	34
2) 본 연구에서 ‘도시 유희공간’의 개념 정의 .....	37
4. 소결 .....	37
<b>제3장 국내 도시 유희공간 현황과 관련 정책·사업 분석</b> .....	<b>39</b>
1. 국내 도시 유희공간 현황 .....	39
1) 국내 도시 유희공간 현황 개요 .....	39
2) 국·공유시설 유희 현황 .....	40

3) 빈집 및 빈점포 통계 분석 .....	45
4) 도시 쇠퇴지역 공실·공가 현황 .....	56
2. 국내 도시 유희공간 발생 유형 .....	61
1) 국내 도시 유희공간 발생 유형 구분 .....	61
2) 도시 유희공간 발생의 네 가지 유형 .....	62
3. 국내 도시 유희공간 관련 정책 및 사업 현황 .....	65
1) 조사 개요 .....	65
2) 관련 주체별 사업 추진 현황 및 특성 .....	66
3) 국내 유희공간 관련 사업의 특성 .....	80
4. 소결 .....	83
1) 도시 유희공간 발생은 근린 차원의 쇠퇴와 결부 .....	83
2) 도시 유희공간 문제 해결 필요성 증대 및 활용 방향 다변화 .....	83
3) 지역을 기반으로 한 문제 접근의 필요성 .....	84
<b>제4장 지자체 유희공간 실태 및 관리·활용 현황 심층조사 .....</b>	<b>85</b>
1. 지자체 유희공간 조사 개요 .....	85
1) 조사 목적 .....	85
2) 대상 지자체 선정 .....	85
3) 유희공간 발생 특성 분석틀 .....	87
4) 조사 범위 및 방법 .....	88
2. 지자체별 유희공간 실태 및 관리·활용 현황 .....	90
1) 부산시 .....	90
2) 충주시 .....	113
3) 나주시 .....	134
3. 조사 대상 지자체 유희공간 발생 특성 .....	153
1) 유희공간 발생은 다차원적인 현상 : 다양한 요인과 관계 .....	153
2) 주변 지역에 부정적인 영향을 미쳐 지역 쇠퇴 조장 .....	154
3) 근린 단위의 지역 여건에 따라 발생 양상과 특성에 차이 .....	155
4. 조사 대상 지자체 유희공간 관리·활용 정책의 가능성과 한계 .....	157
1) 가능성 .....	157
2) 한계 .....	158

**제5장 해외 유휴공간 관리 및 활용 정책 .....161**

- 1. 해외 유휴공간 정책 조사 개요 .....161
- 2. 미국 ‘빈 자산(vacant property)’ 관리 정책 .....162
  - 1) 빈 자산의 현황 파악 및 정책적 관심 고조 .....162
  - 2) 시대적 변화 및 지역적 특성에 따른 빈 자산의 증가 .....163
  - 3) 빈 자산 문제 해결을 위한 관련 주체별 역할 .....166
  - 4) Philadelphia LISC에 의한 빈 자산 프로그램 .....172
- 3. 일본 ‘빈집(空き家)’ 재생 정책 .....177
  - 1) 커뮤니티 활성화의 주요 수단으로서의 ‘빈집’ .....177
  - 2) 빈집(vacant property)의 증가와 그 원인 .....178
  - 3) 빈집 활용 확대를 위한 관련 주체별 역할 및 추진 프로세스 .....183
  - 4) 히로시마현(広島県) 오노미치시(尾道市) 빈집 재생 프로젝트 .....189
- 4. 영국 ‘빈 주택(Empty Homes)’ 관리 정책 .....197
  - 1) 도시의 지속적인 개발을 위한 유휴공간 관련 정책 전개 .....197
  - 2) 빈 주택(Empty Homes) 관련 정책적 관심 증가 .....201
  - 3) 빈 주택(Empty Homes) 정책 추진을 위한 관련 주체별 역할 .....204
  - 4) 지역사회 주도의 빈 주택 사업 ‘Canopy Housing Project in Leeds’ .....212
- 5. 시사점 .....216
  - 1) 지역 쇠퇴로 인한 유휴공간 발생의 증가와 정책방향 정립 .....216
  - 2) 유휴공간 현황의 체계적 관리 .....217
  - 3) 유휴공간(또는 빈 집)의 관리·활용을 위한 민간 전문조직과 주민 참여의 중요성 .....218
  - 4) 유휴공간의 효율적 관리 및 활용을 위한 제도적 장치 마련 .....219
  - 5) 지역별 명확한 추진체계 정립 및 주체간 협력 .....220

**제6장 근린 재생을 위한 도시 유휴공간 관리·활용 정책방안 .....223**

- 1. 근린 재생을 위한 도시 유휴공간 관리·활용 정책 기본방향 .....223
  - 1) 공간의 이용 상태와 쇠퇴 정도를 고려한 단계별 접근 .....223
  - 2) 공공부문과 민간부문의 역할 분담을 고려한 과제 도출 .....224
  - 3) 유휴공간 발생 원인과 특성을 고려한 장소 중심적 접근 .....225
  - 4) 정책 기본방향에 따른 정책 과제 도출 .....227

2. 도시 유휴공간 관리·활용 정책 과제 .....	229
1) 유휴공간 현황관리체계(DB) 구축 .....	229
2) 거버넌스 조직 구성 .....	233
3) 공공 개입을 위한 제도적 근거 마련 .....	237
4) 재정지원방안 마련 .....	240
5) 지역 내 유휴공간 관리 및 활용계획 수립 .....	242
6) 효율적 활용을 위한 선도 시범사업 실시 .....	244
3. 지역 특성을 고려한 근린 재생 방향 제시 .....	247
1) 정비구역으로 지정된 노후주거지 : 방치건축물 철거 유도를 통한 정주환경 유지 .....	248
2) 일반 노후주거지 : 유휴공간 활용을 통한 기반시설 확충 및 커뮤니티 활성화 .....	249
3) 공동화 현상이 나타나는 구도심 : 유휴공간의 복합적 활용을 통한 도심부 재생 .....	250
4) 지역 산업 쇠퇴 지역 : 방치 유휴공간 철거와 정비를 통한 지역 쇠퇴 가속화 방지 .....	251
<b>제7장 결 론 .....</b>	<b>255</b>
1. 연구 성과 및 정책 제언 .....	255
1) 연구 성과 .....	255
2) 정책 제언 .....	257
2. 연구의 한계 및 향후 연구과제 .....	259
<b>참고문헌 .....</b>	<b>261</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>268</b>
부록 1. 유휴공간 현황 및 실태조사 양식 .....	272
부록 2. GIS 기반의 공간분석기법을 이용한 82개 도시 유휴공간 분포 특성 연구 방법론 .....	281
부록 3. 토지특성 조사항목 세부 내용 .....	286
부록 4. 유휴공간 관련 조례 국내외 사례 .....	288

## 표차례

[표 1-1] 1995-2010년 공가수 및 공가율 변화 .....	2
[표 1-2] 본 연구의 대상이 되는 유희공간의 범위 .....	7
[표 1-3] 도시 유희공간 현황 분석에 사용된 자료 목록 .....	9
[표 1-4] 주요 선행연구 및 본 연구와의 차별성 .....	14
[표 2-1] 국내 문헌에서의 유희공간 개념 정의 요약 .....	21
[표 2-2] 검색어와 주요 내용에 따른 언론 보도 빈도 .....	28
[표 2-3] 본 연구에서의 ‘도시 유희공간’ 범위 .....	37
[표 3-1] 시도교육청 폐교재산 현황(2011.4.1. 현재) .....	42
[표 3-2] 전통시장 및 점포경영 실태조사 : 점포현황 중 점포수 .....	53
[표 3-3] 도시쇠퇴 프로파일 주요 내용 및 도시 유희공간 관련 조항 .....	57
[표 3-4] 10개 도시 대상 지구차원 조사 내용 및 도시 유희공간 관련 조항 .....	57
[표 3-5] 지구 차원 실태조사 중 도시 유희공간 관련 조항 .....	58
[표 3-6] 84개 도시 공무원 또는 지역 전문가 면접 조사 결과에 따른 폐·공가 분포 특성 .....	59
[표 3-7] 10개 사례도시 지구차원 조사결과 중 도시 유희공간 관련 사항 .....	60
[표 3-8] 공공기관 방치 관련 주요 언론 보도 .....	62
[표 3-9] 지역 산업 쇠퇴에 따른 부동산 방치 지역 유희공간 분포 특성 .....	64
[표 3-10] 유희공간 관련 정책 및 사업 조사 대상 .....	65
[표 3-11] 중앙정부 차원에서 추진되고 있는 유희공간 관련 정책 및 사업 내용 .....	71
[표 3-12] 지자체가 추진하고 있는 유희공간 관련 정책 및 사업 내용 .....	76
[표 3-13] 민간에서 주도적으로 진행한 유희공간 관련 정책 및 사업 내용 .....	80
[표 4-1] 대상 지자체 도시쇠퇴유형 및 유희공간 발생 유형 .....	86
[표 4-2] 유희공간 발생 원인 및 분포 특성 분석틀 .....	87

[표 4-3] 유희공간의 관리 상태 및 주변 지역에 미치는 영향에 대한 분석틀	87
[표 4-4] 유희공간 일반현황조사 항목	88
[표 4-5] 유희공간 실태조사 항목	89
[표 4-6] 부산시 재정자립도 현황(2005-2011)	90
[표 4-7] 부산시 도시재개발 관련 사업	92
[표 4-8] 부산광역시 빈집현황 : 빈집(전체) 및 12개월 이상	94
[표 4-9] 건축물 특성과의 관계 - 부산시 동구 유희건축물의 주용도 현황	96
[표 4-10] 건축물 특성과의 관계 - 부산시 동구 유희건축물의 층수 현황	97
[표 4-11] 도시개발여건과의 관계 - 부산시 동구 유희건축물의 정비지구 현황	98
[표 4-12] 물리적 환경과의 관계 - 부산시 동구 유희건축물의 접도현황 및 도로위계 현황	99
[표 4-13] 물리적 환경과의 관계 - 부산시 동구 유희건축물의 필지규모 현황	100
[표 4-14] 건축물 특성과의 관계 - 부산시 동구 유희건축물의 필지형상 현황	101
[표 4-15] 물리적 환경과의 관계 - 부산시 동구 유희건축물의 필지 지형고저 현황	102
[표 4-16] 사회경제적 여건과의 관계 - 부산시 동구 64세 이상 인구비율지가분포와 유희건축물 분포	103
[표 4-17] 부산시 폐공가 정비 관련 사업	109
[표 4-18] 부산시 2008-2011년 폐·공가정비사업 예산투입 현황	111
[표 4-19] 충청북도 및 충주시 재정자립도 현황(2005-2011)	113
[표 4-20] 건축물 특성과의 관계 - 충주시 도심부 유희건축물의 주용도 현황	119
[표 4-21] 건축물 특성과의 관계 - 충주시 도심부 유희건축물의 층수 현황	120
[표 4-22] 도시개발여건과의 관계 - 충주시 도심부 유희건축물 분포와 용도지역 현황	121
[표 4-23] 물리적 환경과의 관계 - 충주시 도심부 유희건축물의 접도현황 및 도로위계 현황	122
[표 4-24] 물리적 환경과의 관계 - 충주시 도심부 유희건축물의 필지규모 현황	123
[표 4-25] 건축물 특성과의 관계 - 충주시 도심부 유희건축물의 필지형상 현황	124
[표 4-26] 물리적 환경과의 관계 - 충주시 도심부 유희건축물의 필지 지형고저 현황	125
[표 4-27] 사회경제적 여건과의 관계 - 2005-2010 충주시 도시지역 총인구수와 빈집수 변화	126
[표 4-28] 사회경제적 여건과의 관계 - 충주시 도심부 64세 이상 인구비율지가분포와 유희건축물 분포	126
[표 4-29] 충주시 빈집 정비실적(2009-2012)	131
[표 4-30] 나주시 재정자립도 현황(2005-2011)	135
[표 4-31] 건축물 특성과의 관계 - 나주시 도시지역 유희건축물의 주용도 현황	139

[표 4-32] 건축물 특성과의 관계 - 나주시 도시지역 유휴건축물의 층수 현황	140
[표 4-33] 도시개발여건과의 관계 - 나주시 도시지역 유휴건축물의 정비지구 현황	141
[표 4-34] 물리적 환경과의 관계 - 나주시 도시지역 유휴건축물의 접도현황·도로위계 현황	142
[표 4-35] 물리적 환경과의 관계 - 나주시 도시지역 유휴건축물의 필지규모 현황	143
[표 4-36] 건축물 특성과의 관계 - 나주시 도시지역 유휴건축물의 필지형상 현황	144
[표 4-37] 물리적 환경과의 관계 - 나주시 도시지역 유휴건축물의 필지 지형고저 현황	145
[표 4-38] 사회경제적 여건과의 관계 - 2005-2010년 나주시 도시지역 인구수변화와 2010년 빈집수	146
[표 4-39] 사회경제적 여건과의 관계 - 나주시 64세 이상 인구비율 및 지가분포와 유휴공간 분포	146
[표 4-40] 나주시 빈집 정비 실적(1974-2011)	151
[표 5-1] 유휴공간 관련 해외사례 주요내용 및 분석사항	161
[표 5-2] 유휴상태에 따른 자산(property)의 구분(미국)	162
[표 5-3] 빈집 및 빈점포에 대한 제도적 정의(일본)	177
[표 5-4] 빈집재생 추진사업 국비 부담비율 및 경비 보조대상(일본)	184
[표 5-5] 지방자치단체의 빈집뱅크제도 요강 사례(일본)	185
[표 5-6] 지방자치단체의 빈집의 적정관리에 관한 조례 사례(일본)	186
[표 5-7] 빈가게 활용 보조금제도 사례(일본)	186
[표 5-8] 빈집뱅크를 통한 관련 주체별 역할(일본)	188
[표 5-9] 'NPO법인 오노미치 빈집 재생 프로젝트' 정관	191
[표 5-10] 오노미치 빈집 재생 프로젝트 관련 주체별 빈집뱅크 이용 과정	191
[표 5-11] 'NPO법인 오노미치 빈집 재생 프로젝트' 5가지 빈집 재생 프로젝트 핸드북	194
[표 5-12] 'NPO법인 오노미치 빈집 재생 프로젝트' 주민의식 계발 프로그램	195
[표 5-13] 지역별 빈집 비율(영국)	202
[표 5-14] 국가별 유휴공간의 발생 원인 및 관련 정책 기초	216
[표 5-15] 국가별 유휴공간 현황관리 제도	217
[표 5-16] 국가별 유휴공간 관련 민간조직	218
[표 5-17] 국가별 유휴공간 관련 관리법률 및 재정 지원 현황	219
[표 6-1] 지역 내 유휴공간 관련 현황관리시스템	231
[표 6-2] 국가별 빈집 조례 비교	239
[표 6-3] 유휴공간 관리·활용을 위한 정책과제별 주요내용 및 실행수단	246

## 그림차례

[그림 1-1] 연구흐름도 .....	16
[그림 2-1] 방치 주택이 주변 건축물 매매가격 하락에 미치는 영향 분석 .....	24
[그림 2-2] 유휴 자산(vacant properties)의 부정적 영향 .....	25
[그림 2-3] 빈 대지를 활용한 주거 다양화 관련 다이어그램 .....	26
[그림 2-4] 유휴자산의 재활용 순환 구조 .....	27
[그림 2-5] 폐공가 활용 관련 언론보도 건수 분석 결과 .....	32
[그림 2-6] 빈 점포 활용 관련 언론보도 건수 분석 결과 .....	33
[그림 2-7] 연구의 주요 전제 .....	36
[그림 3-1] 국내 도시 유휴공간 관련 조사 자료 현황 .....	39
[그림 3-2] 시도별 2009-2011년 폐교 수 변화 추이 .....	43
[그림 3-3] 지역별 유휴교실 수 .....	44
[그림 3-4] 1995-2010년 빈집 수 변화(빈집 전체, 아파트 제외, 아파트) .....	48
[그림 3-5] 1995-2010년 빈집 비율 변화(빈집 전체, 아파트 제외, 아파트) .....	48
[그림 3-6] 2005년 1년 이상 방치된 빈집(단독주택)의 절대비율(%) .....	49
[그림 3-7] 2010년 1년 이상 방치된 빈집(단독주택)의 절대비율(%) .....	49
[그림 3-8] 2005년 1년 이상 방치된 빈집(단독주택)의 상대비율(%) .....	50
[그림 3-9] 2010년 1년 이상 방치된 빈집(단독주택)의 상대비율(%) .....	50
[그림 3-10] 2010년 장기 방치주택 상대비율 분포와 2005-2010 인구 변화율 현황 비교 .....	51
[그림 3-11] 공간가중상관계수(GWCC): 노인인구-빈집(총량변수) .....	52
[그림 3-12] 공간가중상관계수(GWCC): 노인인구-빈집(상대비율 변수) .....	52
[그림 3-13] 2010년 빈점포 절대비율(%) .....	54
[그림 3-14] 2010년 빈점포 상대비율(%) .....	54
[그림 3-15] 공간가중상관계수(GWCC): 빈집-빈점포(총량 변수) .....	55

[그림 3-16] 공간가중상관계수(GWCC): 빈집-빈점포(상대비율 변수) .....	55
[그림 3-17] 국내 도시 유휴공간 발생 유형 .....	61
[그림 3-18] 공공청사 리모델링 우수사례로 선정된 울산 시청 .....	67
[그림 3-19] 옥수초등학교를 재활용한 섬진강 자연학습장(곡성) .....	67
[그림 3-20] 남대문 세무서 재건축을 통한 나라키움 저동빌딩 .....	67
[그림 3-21] 국유재산조사관리시스템 중 유휴행정재산 조사목록 화면 .....	68
[그림 3-22] 구 마포초 학교를 리모델링한 불안생태문화활력소 .....	69
[그림 3-23] 방치된 복지관을 리모델링한 서울 마포구 ‘성산글마루 작은 도서관’ .....	69
[그림 3-24] 옛 연초제조창을 재활용한 대구예술발전소 .....	70
[그림 3-25] 옛 서부도로교통사업소를 리모델링한 ‘홍은예술창작센터’ .....	73
[그림 3-26] 성북2동 주민센터를 리모델링한 성북구립미술관 .....	73
[그림 3-27] 광진구, 유휴공간 자투리땅 주차장 조성 .....	73
[그림 3-28] 대구 서구지역 단독주택밀집지역 .....	74
[그림 3-29] 광주시 공가정비 쾌적한 주거 환경 조성 전·후 사진 .....	74
[그림 3-30] 국제공예비엔날레 전시 중인 청주 옛 연초제조창 .....	75
[그림 3-31] 부두창고를 개조해 문화공간으로 만든 ‘인천아트플랫폼’ .....	75
[그림 3-32] 성북동 폐가를 개조한 전시공간(오래된집 재생프로젝트) .....	78
[그림 3-33] 카페로 재활용 중인 빈집(장수마을) .....	79
[그림 3-34] 서귀포지역 활성화센터 설립안 .....	79
[그림 4-1] 부산시 도시구조 변화 .....	91
[그림 4-2] 부산시 동구 유휴공간 분포 현황 .....	95
[그림 4-3] 범일5동(매축지) 일대 유휴공간 분포 현황 .....	104
[그림 4-4] 초량6동 일대 유휴공간 분포 현황 .....	104
[그림 4-5] 부산시 동구 - 유휴건축물의 공실 층수, 용도 현황 및 인접 건축물·필지 상태 .....	105
[그림 4-6] 부산시 동구 - 유휴건축물의 물리적 상태 및 출창호 낙후 여부 .....	105
[그림 4-7] 부산시 동구 - 유휴건축물의 우편물 수령, 쓰레기 적치 여부·경계부 처리 현황 .....	106
[그림 4-8] 부산시 동구 - 유휴 원인과 향후 처리 의향에 대한 소유주 면담조사 결과 .....	107
[그림 4-9] 부산시 동구 - 빈집 영향과 용도전환시 선호 프로그램 인근 주민 면담조사 결과 .....	107
[그림 4-10] 매축지 마을의 열악한 주거환경 .....	108
[그림 4-11] 폐가 철거 후 운동시설 설치 .....	108

[그림 4-12] 공가 리모델링 후 작은도서관 운영	108
[그림 4-13] 부산시 동구 폐공가 활용현황(2012.6 현재)	110
[그림 4-14] 충주시가지의 변화(류상규,2000)	114
[그림 4-15] 구도심 내 빈집 방치 사례	116
[그림 4-16] 구도심 내 미임대 주택 사례	116
[그림 4-17] 빈집 철거 후 공터	116
[그림 4-18] 근대건축물 활용 사례	116
[그림 4-19] 충주시 유희공간 분포 현황	117
[그림 4-20] 충주시 도시지역(동지역) 유희공간 분포 현황	118
[그림 4-21] 충주시 도심부 유희공간 분포 현황	127
[그림 4-22] 충주시 도심부 - 유희공간의 공실 총수, 용도 현황 및 인접 건축물·필지 상태	128
[그림 4-23] 충주시 도심부 - 유희건축물의 물리적 상태, 출창호 낙후, 우편물 수령 여부	129
[그림 4-24] 충주시 도심부 - 유희공간의 쓰레기 적치 여부 및 경계부 처리 현황	129
[그림 4-25] 충주시 도심부 - 빈집 영향과 용도전환시 선호 프로그램 주민 면담조사 결과	130
[그림 4-26] 교현2동 도심공원형 주차장 조성공사 전·후 사진	132
[그림 4-27] 대한민국 중심고를 충주 도심 재탄생 마스터플랜 관련 사업	133
[그림 4-28] 나주시 읍성지역과 영산포지역	135
[그림 4-29] 나주시 영산포지역 내 공가	137
[그림 4-30] 나주시 읍성지역 폐가 철거 후 공지 전환 사례	137
[그림 4-31] 나주시 도시지역 유희공간 분포 현황	138
[그림 4-32] 나주시 읍성지역 유희공간 분포 현황	147
[그림 4-33] 나주시 영산포지역 유희공간 분포 현황	147
[그림 4-34] 나주시 - 유희건축물의 공실 총수, 용도 현황 및 인접 건축물·필지 상태	148
[그림 4-35] 나주시 - 유희건축물의 물리적 상태 및 출창호 낙후 여부	148
[그림 4-36] 나주시 - 유희건축물의 우편물 수령, 쓰레기 적치 여부 및 경계부 처리 현황	149
[그림 4-37] 나주시 - 빈집 영향과 용도전환시 선호 프로그램 인근주민 면담조사 결과	150
[그림 4-38] 역사문화유산을 활용한 도시활성화 지역	152
[그림 4-39] 나주 역사문화유산을 활용한 도시활성화계획(2012.6)	152
[그림 4-40] 유희공간 발생에 영향을 미치는 다양한 요인	153
[그림 4-41] 유희공간이 주변에 미치는 부정적 영향	154

[그림 4-42] 유희공간 발생원인, 분포특성, 주변영향 차이에 따른 유형 구분	155
[그림 4-43] 유희공간 활용시 선호 프로그램에 대한 주민 인식 조사 결과	156
[그림 5-1] 미국 내 빈 주거 자산의 증가율	164
[그림 5-2] 구도시 및 선벨트 도시별 빈 자산 증가율	165
[그림 5-3] 방치된 필라델피아의 로우 하우스	165
[그림 5-4] 철거되고 있는 클리블랜드 공장	165
[그림 5-5] NPS의 지원을 받아 리모델링한 오리건주 Redmond 27th Street에 위치한 듀플렉스 하우스 전-후 모습	167
[그림 5-6] 기숙사로 개조중인 듀란트 호텔(Durant Hotel)의 내부	169
[그림 5-7] 아파트로 리모델링 될 베리지 호텔(Berridge Hotel)	169
[그림 5-8] Detroit Vacant Property Campaign 웹사이트	170
[그림 5-9] Neo Cando 웹사이트	171
[그림 5-10] 빈 자산 분석 자료 및 지역별 변동 현황	172
[그림 5-11] 공적·사적 자산의 취득절차 구분	174
[그림 5-12] 사적 자산의 취득 절차	175
[그림 5-13] 자산의 취득 및 매각을 위한 VPRC 검토 단계	175
[그림 5-14] 필라델피아 재개발 당국(RDA)의 빈 자산 관리 시스템	176
[그림 5-15] 일본 총주택수, 빈집수, 빈집비율의 추이(1958-2008)	178
[그림 5-16] 도도부현별 빈집현황(2008)	179
[그림 5-17] 도도부현별 빈집비율(2003-2008)	180
[그림 5-18] 요코스카시(横須賀市) 빈집	181
[그림 5-19] 주거의 건축유형별 비율 추이, 일본 전국(1978-2008)	182
[그림 5-20] 주택과 토지에 부과되는 재산세 차이를 다룬 영상(세타가야구)	183
[그림 5-21] 도쿄도(東京都) 세타가야구(世田谷区) 빈집	183
[그림 5-22] 국토교통성 빈집재생추진사업 선정사례	184
[그림 5-23] 빈집 조례를 제정한 16개 도도부현의 31개 지자체(2012.4 현재)	186
[그림 5-24] 빈집에 관련한 주체별 지역적 과제	188
[그림 5-25] 이토시마시(糸島市)의 빈집관리 체계	189
[그림 5-26] 오노미치시(尾道市)의 빈집	190
[그림 5-27] 오노미치시(尾道市) 빈집뱅크 이용과정	192

[그림 5-28] 오노미치시 빈집 재생의 상징 ‘구 이즈미저택(오노미치 가우디하우스)’	193
[그림 5-29] 오노미치시 빈집 재생 ‘건물 탐방’ 프로그램	193
[그림 5-30] 오노미치 빈집 회의(尾道空き家談議)	194
[그림 5-31] 엄마와 아이가 함께하는 우물가 옷가게(子連れママの井戸端サロン)	195
[그림 5-32] 세타가야구 행정조직과 마을만들기지원센터 관계도	196
[그림 5-33] 2001년 이후 대형마켓의 증가와 소형 점포의 감소 추이	198
[그림 5-34] Previously-developed land 경향	200
[그림 5-35] Government office region에 의한 Previously-developed land 경향	200
[그림 5-36] 빈집 수량(2004-2011)(영국)	202
[그림 5-37] 리즈 시(Leeds City) 빈집발생 경향(City wide empty property trends)	212
[그림 5-38] canopy hosing project 자원봉사자들의 활동모습	214
[그림 5-39] 빈 주택 관련 지역 단체 연합(Engage)과 주체별 역할	215
[그림 5-40] 미국 유휴공간 관리·활용을 위한 관련 주체별 역할	220
[그림 5-41] 일본 유휴공간 관리·활용을 위한 관련 주체별 역할	221
[그림 5-42] 영국 유휴공간 관리·활용을 위한 관련 주체별 역할	221
[그림 6-1] 정책방향 1 : 공간의 이용 상태와 쇠퇴 정도를 고려한 단계별 접근	224
[그림 6-2] 정책방향 2 : 공공부문과 민간부문의 역할 분담을 고려	225
[그림 6-3] 정책방향 3 : 유휴공간 발생 원인과 특성을 고려한 장소 중심적 접근	226
[그림 6-4] 정책 기본방향에 따른 6개 정책과제 도출	227
[그림 6-5] 유휴공간 대처 유형에 따른 실천과제 중요도	229
[그림 6-6] 미국 영스타운시(City of Youngstown) 도시 유휴공간 현황 관리 사례	232
[그림 6-7] 해피하우스 시범사업 사업추진조직	234
[그림 6-8] 해피하우스 서비스 전달체계	234
[그림 6-9] 유휴공간 발생유형별 관리·활용 정책방향	247
[그림 6-10] 정비구역 지정 노후주거지 정책방향	248
[그림 6-11] 일반 노후주거지 정책방향	249
[그림 6-12] 공동화 현상이 나타나는 구도심 정책방향	250
[그림 6-13] 지역 산업 쇠퇴 지역 정책방향	251

## 제1장 서 론

1. 연구 배경 및 필요성
2. 연구 목적
3. 연구 범위 및 연구 방법
4. 선행연구 현황 및 본 연구의 차별성
5. 연구 추진 과정

### 1. 연구 배경 및 필요성

#### 1) 도시 내 유휴공간 증가

□ 도시에서 다양한 유형의 유휴공간 발생

도시에는 사회·경제적 여건 변화에 따라 공간 이용 수요가 변화하면서 다양한 유형의 유휴공간이 발생한다. 우리나라 도시에서도 저출산·고령화 사회로 인해 사용하지 않는 유휴교실과 폐교가 증가하고 행정 업무가 전산화됨에 따라 동사무소가 통폐합되면서 청사들이 폐지되는 등 공공건축물의 유휴 사례가 증가하는 추세이다. 또한 신시가지 개발로 구도심이 공동화되면서 빈집과 빈점포가 발생하는 등 민간건축물이 빈 채로 방치되는 현상도 나타나고 있다.

2010년 주택총조사에 따른 전국의 공가(빈집)수<sup>1)</sup>는 793,848호로서 이는 2000년 대비 54.7%, 1995년 대비 117.2%가 증가한 수치이다. 2010년 전국 평균 공가율(총주택 중 빈집 수)은 5.7%로 2005년 5.82%에 비해 다소 낮아졌으나, 1995년에 비하면 143.8% 증가하였다.

1) 인구주택총조사에서의 '빈집'은 매매, 임대, 분양 등의 사유로 조사기간 동안 사람이 살지 않고 있는 주택(단독주택, 아파트, 연립주택, 다세대주택, 비거주용 건물내 주택)이 해당되며, 다가구용 단독주택은 주택 전체(모든 가구분)가 모두 비어 있을 경우에만 빈집에 해당된다. 「인구주택총조사」, <http://www.census.go.kr/> 참고.

[표 1-1] 1995-2010년 공가수 및 공가율 변화

	1995년	2000년	2005년	2010년
총주택수(호)	9,204,929	10,959,342	12,494,827	13,883,571
공가수(호)	365,466	513,059	727,814	793,848
공가율(%)	3.97%	4.68%	5.82%	5.71%

\* 출처 : 「국가통계포털」, <http://kosis.kr/>

국유재산 중에서도 일반재산 중 임대 등으로 활용되지 않고 있는 토지가 77%(약 138억㎡)로 나타났으며(감사원 보고, 2005), 2009년의 50개 관리청에 대한 국유재산실태 조사의 결과 조사대상인 41만 8천 필지의 국유지중 3,980개 필지(0.92%) 9,940㎡가 유휴 행정재산으로 나타났으며<sup>2)</sup>, 기획재정부와 조달청이 2011년 8-12월에 실시한 10개 부처청의 행정재산 2,000필지에 대한 활용실태 점검에서도 조사 대상 필지의 59%(1,171필지)는 행정목적으로 사용되고 있지 아니한 것으로 나타나는<sup>3)</sup> 등 이에 대한 이용도 제고가 요구되고 있는 실정이다.

#### □ 대도시와 중소도시의 구도심 및 구시가지에 방치 성격의 유휴공간 발생

부동산 시장에서는 공급과 수요 변화에 따라 필연적으로 일정 수준의 공실이 발생하게 되므로 빈집 등 유휴 건축물이 발생하는 것 자체가 큰 문제라고 볼 수는 없다. 문제는 우리나라 도시에서도 서구에서와 같이 시장에서 가치를 잃은 방치 성격의 유휴 문제가 나타나고 있다는 점이다. 도시재생사업단에서 진행한 우리나라 도시쇠퇴의 실태와 특성 조사에 따르면 지방도시의 구도심 및 구시가지에 건축과 토지의 방치(abandonment) 현상이 존재하는 것으로 나타났다(김광중, 2010a).

## 2) 도시 유휴공간 방치에 따른 사회 문제 발생 및 도시환경 악화

#### □ 사회문제 유발 요인으로서의 도시 유휴공간

Accordina(2000)는 도시 내의 유휴 공간이 빈곤, 인구 이동, 고용 감소 등 도시 쇠퇴 상태를 나타내는 증상(symptom)임과 동시에 새로운 문제를 조장하는 질병(disease)이라고 주장하였다. 제대로 관리되지 않고 방치된 도시 내 유휴공간은 여러 사

2) 박경돈(2010), 「국유재산의 관리거버넌스」, 한국행정연구원, p.33.

3) 기획재정부(2012), “2011년 유휴행정재산 실태조사 결과”, 보도자료(2012.3.6)

회 문제를 조장하는 요인이 된다. 최근 나주 영산포 지역에서 벌어진 강력 범죄 사건<sup>4)</sup>은 도시 유희 현상이 도시 안전에 미치는 부정적 영향에 대한 경각심을 일깨우는 계기가 되었다. 연합뉴스(2012.08.31)에 따르면 대상 지역에는 빈집과 빈상가, 깨지고 부서진 집들이 곳곳에 방치되어 있어서 오랫동안 살던 주민들이 대부분 마을을 떠난 상태였다고 한다<sup>5)</sup>. 서구에서는 유희건축물이 범죄 발생에 미치는 영향에 대한 연구가 다수 수행되었는데, Schilling(2002)은 통계 분석을 통해 도시 유희 공간이 범죄 등 사회적 문제를 야기한다는 결론을 도출하였으며 Spellman(1993) 역시 코호트 집단 분석을 통해 공가가 위치한 도시 블록에서 일어나는 사회 문제 비율이 그렇지 않은 블록에 비해서 더 높게 나타난다는 가설을 입증하였다.

□ 도시 내 유희공간은 사회적 문제뿐 아니라 주변의 물리적 환경을 악화시키는 요인이 됨

버려진 공지, 방치 상태의 상업 건축물 등의 유희공간은 사용자나 주위 환경에 실질적인 기여를 하지 못하는 보기 흉한 배타적 공간(antispaces)이 된다(Trancik,1992). Trancik(1992)은 토지 이용이 변화함에 따라 산업 부지, 진부한 운송시설, 격리 유기된 군사부지, 비어있는 상업 또는 주거 건물들은 여러 도시의 도심부에 황폐한 지역을 만들어 왔음을 지적하였다.

### 3) 근린 재생을 위한 자원으로 도시 유희공간의 가치 증대

□ 도시재생을 위한 자원으로 도시 유희공간의 중요성 증가

도시 유희공간은 도시쇠퇴(decline)와 재생(rebirth)에 대한 양날의 검에 비유할 수 있다(Mallach, 2005). 도시 유희공간은 쇠퇴의 결과이자 원인인 동시에, 지역 재생을 위한 자원으로 활용될 수 있다. 최근 국내에서도 도시 유희공간을 활용하려는 움직임이 활발해지고 있는 가운데 공공부문에서는 다세대·다가구 주택 매입을 통해 임대주택을 공급하거나 기존 공공건축물의 유희공간을 활용하여 복지시설 설치<sup>6)</sup> 및 복합개발<sup>7)</sup>, 자투리 유희공간을 활용하여 소규모 공공공간을 조성하는 사례가 증가하고 있다.

4) 2012년 8월 30일 전라남도 나주시 영산포 지역에서 발생한, 범인 고종석이 초등학생을 성폭행한 사건이다.

5) “문 열어놓고 잔다는 말도 이전 옛말”, 「연합뉴스」 (2012. 8. 31).

6) 유희공간 등을 활용해 동별 2개 이상의 국공립어린이집을 확충(서울시‘국공립어린이집 확충사업 기본계획’ 수립, 12. 2. 16), 공급이 부족한 어린이집 문제를 해결하기 위해 잠실3동 주민센터 1층 공간의 일부를 활용하여 어린이집으로 리모델링, 아시아경제(2012. 2. 16) 기사 참조.

7) “도서관 위...주차장에...기상천외 임대주택”, 동아일보(2012. 1. 18).

도시 빈 공간은 도심의 토지 스톡(stock)을 늘리고, 현재의 커뮤니티 재생을 위한 충전식 개발(infill-development)의 기회를 제공하며, 보행자 중심의 복합용도 개발을 가능하게 하며, 지불가능한 주택을 공급하기 위한 자원이 된다는 점에서 스마트 성장을 위한 이상적인 자원으로 인식되고 있다. Trancik(1992)은 잃어버린 공간(lost space)들, 즉 사용되지 않고 황폐화 되어가는 공간들은 도시 중심부를 재형성할 예외적인 기회를 제공한다고 주장하였다.

#### □ 도시 유휴공간 활용에 대한 정책 수요 증가

도시 내 유휴공간이 증가하고 이들 공간의 활용에 대한 사회적 관심이 높아지면서 중앙정부와 지자체에서 유휴공간 문제와 관련된 정책 및 사업이 점차 증가하고 있다.

제1차 국가건축정책기본계획(2009)에서는 ‘지역 건축자산을 재활용한 건축문화 창조’를 18개 실천과제 중 하나로 상정하였으며, 지역 유휴 건축자산을 활용하는 새로운 개발 모델을 마련하는 방안을 언급하고 있다<sup>8)</sup>. 국토해양부는 2012년 업무추진계획에서 ‘도시재생 활성화를 통한 도시활력 증진’을 주요 과제로 상정하였으며, 정책 방향을 단순 기반시설 설치 지원이 아닌 지역 자산을 활용한 지역맞춤형 도시활력사업을 육성·지원하는 방향으로 전환하고자 하였다. 또한 노후 주거지와 쇠퇴한 중심상가 등 경제적 기반이 열악한 지역에 커뮤니티 비즈니스 활성화 모델 도출을 세부 과제로 제시하였다.

최근에는 「도시 및 주거환경 정비법」, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 등 정비사업법에 의한 기존의 도시 정비 방식이 한계에 이르렀다는 정책적 판단에 따라 아래로부터의 자생적 재생 사업을 지원해줄 수 있는 「도시재생 활성화 및 지원을 위한 특별법(안)」 제정 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 「도시재생 활성화 및 지원을 위한 특별법(안)」에 따라 수립되는 ‘도시재생전략계획’에서는 지역 자원 및 문제점을 근거로 재생 전략을 제시하고 ‘도시재생활성화계획’에서는 도시재생 활성화 지역 내의 가용 도시재생자산을 상호 연계하여 총괄적으로 통합조정·활용하기 위한 사업 집행계획을 수립하는데, 이들 계획에서 도시 유휴공간은 지역의 문제 여부를 판단하기 위한 지표임과 동시에 재생을 위한 자원으로 인식되고 있다. 따라서 향후 도시 및 근린 재생에서는 도시 유휴공간의 현황 파악과 활용 가능성 여부에 대한 분석이 중요하게 다루어질 것으로 예상된다.

---

8) 국가건축정책위원회에서는 유휴자산 활용과 관련된 세부과제로서 ‘공사중단 및 방치 건축물의 정비 및 활용방안’을 2011년 주요 과제로 추진하였다(대한국토도시계획학회에서 용역 수행(2010.12.23-2011.5.21)).

#### 4) 도시 유희공간의 효율적 관리 및 활용 방안 모색 필요

##### □ 도시 유희공간에 대한 체계적이고 종합적인 관리 필요성 대두

2010년 부산에서 일어난 살인사건을 계기로 폐·공가 지역의 범죄 문제가 사회적 이슈로 떠오르면서 체계적인 폐·공가 정비사업의 필요성이 제기되었으나, 한국전쟁 당시 수많은 피난민의 거주지로서 형성된 자연발생적인 노후·불량 주거지가 많은 부산에서는 이미 2009년부터 전수조사를 통해 폐가 등의 실태를 파악한 뒤 종합적인 관리 대책을 세워야 한다는 주장이 제기되었다.

##### ※ 부산시 폐·공가 정비사업 추진

부산광역시는 2009년에 폐·공가 정비사업을 적극 추진하고자 하였다. 사업계획에 따르면 구·군 별로 총 60억원의 사업비를 긴급배정, 시행방법으로는 철거대상 938동, 관리대상 2,195동 등 총 3,133동을 정비대상으로 하여 '도시미관을 현저히 저해하거나 주민안전에 지장을 주는 것', '철거 정비 후 녹지 등 주민편의시설 설치가 가능한 곳'의 순서로 우선 시행하여 쾌적한 주거환경을 조성하고자 하였다(뉴스채널STV, 2008년 12월 30일 기사 참조).

최근에는 부산 외에 광주와 대구, 울산 등 다른 도시들에서도 도시 내 유희 건축물에 대한 문제가 제기되고 있으며, 이들 공간에 대한 체계적인 관리의 필요성과 활용 가능성에 대한 논의가 시작되고 있다.

##### □ 공공부문에 의한 지원과 정책 추진 필요

소유 주체와 활용 주체가 상이한 성격을 가지는 도시 유희공간을 효율적으로 관리하고 활용하여 지역을 재활성화하기 위해서는 공공부문에 의한 정책 지원이 필수적이다. 그러나 도시 내 유희공간이 증가하고 유희공간 발생에 따른 부정적 영향이 보고되고 있음에도 불구하고 유희공간 발생 현황과 변화 추이 등에 대한 조사는 제대로 이루어지지 못하고 있다. 5년마다 실시되는 「인구주택총조사」에서 빈집 조사, 중소기업청 시장경영진흥원에서 실시하는 「전통시장 및 점포경영 실태조사」에서 빈점포 조사가 이루어지고 있으나 도시 공간의 유희 양상에 대한 심층적인 조사와 연구는 이루어진 바 없다. 최근 폐교, 유희동청사 등 유희 자산 관리 및 활용에 대한 사회적 관심이 높아지면서 기획재정부와 조달청을 중심으로 국유재산 중 유희 행정재산에 대한 조사가 진행되고 있으나, 조사 결과에 대한 지속적인 모니터링과 향후 활용을 위한 정보 공개가 미흡한 실정이다.

해외에서는 국가 및 지자체 주도로 유희공간에 대한 체계적인 관리가 이루어지고 있

으며, 도시 유휴공간 정비와 이용 권한 등에 대한 공공부문과 민간부문의 협의를 통해 도시 재활성화를 위한 잠재 자원으로 활용하고 있다.

※ 미국의 도시 유휴공간 정책(National Vacant Properties Campaign)

미국의 스마트 성장 협회(Smart Growth America, SGA), 지역 지원 공사(Local Initiatives Support Corporation, LISC)와 버지니아텍의 메트로폴리탄협회(Metropolitan Institute)는 공동으로 '도시 빈 공간을 위한 국가 캠페인(National Vacant Properties Campaign, NVPC)'을 펼치고 있다. 각 지자체는 NVPC와 연계하여 다양한 정책을 추진하고 있으며, 도시 내의 빈 공간 현황과 발생 원인에 대한 기초 자료를 작성하고 이를 기반으로 도시 유휴공간을 효율적으로 관리하고 도시를 재활성화하기 위한 수단으로 적극적으로 활용하고 있다.

## 2. 연구 목적

### 1) 국내 도시 유휴공간 실태 및 특성 파악

- 도시 유휴공간의 분포 및 발생 정도, 경향 분석
- 도시 유휴공간의 발생 원인과 결과 이해

### 2) 근린 재생을 위한 도시 유휴공간 관리와 활용 필요성 제시

- 도시 유휴공간의 문제와 잠재력에 대한 이해
- 근린 재생을 위한 자원으로서의 유휴공간

### 3) 도시 유휴공간의 관리와 활용을 위한 정책 방안 제시

- 도시 유휴공간의 관리와 활용, 예측을 위한 정보체계 구축 방안
- 근린 재생을 위한 도시 유휴공간 활용 계획 수립 방안
- 세제 지원, 규제 완화, 기술적 지원 등의 정책 지원 방안

### 3. 연구 범위 및 연구 방법

#### 1) 연구 범위

##### □ 유희공간의 내용적 범위

본 연구는 ‘근린 재생 자원으로서의 유희공간’에 초점을 맞추어 진행하며, 주요 연구 대상은 공공 부문의 개입을 필요로 하는 도시 유희공간으로 한정하고 도로, 철도 등 기반 시설은 연구 범위에서 제외하였다.

[표 1-2] 본 연구의 대상이 되는 유희공간의 범위

구 분	유 형	
	국공유(중앙, 지방정부)	민간
건축물	· 공공건축(유희동사무소, 폐교, 유희교실) · 역사적 건축물(근대문화·산업유산)	· 폐·공가(주거) · 빈점포(유희상업시설) · 산업시설(폐산업시설, 창고 등)
토지	· 이전적지(군부대, 공공기관 등)	· 이전적지(공장 등) · 미사용 필지(공지)

##### □ 심층조사 대상 도시 선정<sup>9)</sup>

본 연구에서는 지자체 유희공간 발생 현황을 파악하고 그 원인과 특성을 이해하기 위하여 세 개 지자체를 대상으로 심층 조사를 실시하였다. 심층 조사에 앞서 도시 쇠퇴에 대한 선행 연구 검토와 빈집·빈점포에 대한 통계 분석을 통하여 국내 도시의 유희공간 발생 양상을 유형화하였는데, 구도심이 쇠퇴함에 따라 공공시설·주거시설·상업시설 등 다양한 유희공간이 복합적으로 발생하는 경우, 노후·불량 주거지에서 건축물과 기반시설 노후화에 따른 인구 유출로 폐가와 공가가 발생하는 경우, 지역 산업이 쇠퇴하여 방치 상태의 유희공간이 밀집하여 발생하는 경우, 공공시설 공급과 수요 변화에 따라 점적인 유희현상이 발생하는 경우로 구분하였다.

이 중 지역의 쇠퇴와 연관되는 세 개 유형에 초점을 맞추어 심층조사를 실시하였으며, 인구 규모(대·중·소) 및 쇠퇴 특성(김광중 외, 2010a 참고) 등을 고려하여 1차적으로 대상 도시를 검토한 후 적극적인 협조 의사를 나타낸 지자체(부산, 충주, 나주)를 최종적으로 선정하였다. 이들 세 개 도시에 대한 심층조사는 도시 내 유희공간의 발생정도, 종류, 재생 가능성 등을 파악하고 활용 필요성을 도출하고자 하는 목적으로 실시하였다.

9) 심층조사 대상 도시 선정과 구체적인 조사 범위 및 방법에 대해서는 제4장 1절 참고.

□ 도시 유희공간 현황 조사 범위 설정

- 대상 지역 규모 설정 : 도시 차원 + 근린 차원

도시 유희공간 현황조사는 도시 전체 차원의 거시적(macro) 접근과 근린 차원(지역·지구)에 대한 미시적(micro) 접근 방식을 동시에 적용하여 진행하였다.

2) 연구 방법

□ 문헌 조사

- 도시 유희공간 관련 국내외 선행연구 검토

도시 유희공간이 범죄·화재·붕괴 등 안전 문제와 갖는 연관성, 유희공간 문제로 발생하는 사회적 비용, 유희공간의 효율적 활용 등에 관한 선행연구를 검토하였다.

□ 통계 분석 및 GIS기반 공간분석

- 빈집과 빈점포 통계 분석

우리나라 도시 유희공간의 일반적 현황을 파악하기 위하여 인구주택총조사(통계청)의 빈집통계, 전통시장 및 점포경영 실태조사(중소기업청)에 따른 빈점포 통계 자료를 바탕으로 GIS 기반 공간분석을 시도하였으며, 인구주택·가구 통계 자료와 연계하여 인구 감소, 고령화 등 사회적 변화와 유희공간 발생과의 상관성을 밝히고자 하였다.

□ 유희공간 현황 조사 및 도상 분석

- 지자체 협조에 의한 유희공간 실태 조사

도시 차원에서는 공가율 등 지표적 접근을 통해 총량, 증감패턴 등을 파악하여 문제의 중요성을 확인하고자 하였는데, 빈집과 빈점포 통계와 인구주택·가구 통계를 활용하여 유희공간 발생 양상을 분석하였다. 또한 지자체 협조에 의한 실태 조사를 통하여 도시 유희공간의 총량과 대상 유형, 공간적 분포 등을 파악하였다.

- 현장관찰조사와 세대주·인근주민 면담조사

도시 차원에서의 현황 조사 결과를 바탕으로 유희공간이 집중적으로 분포하는 지역을 선정하고, 이들 지역에 대해서는 현장관찰조사와 면담조사를 실시하였다. 근린 차원에서는 현장 접근을 통해 유희공간 방치 양상 등을 분석함과 동시에 지역 주민과 공무원에 대한 설문·면담조사를 통해 유희공간 발생 원인 및 활용하고자 하는 수요를 파악하였으며, 현장관찰조사와 면담조사는 지역 대학과 연계하여 진행하였다<sup>10)</sup>.

□ 유희공간 관리·활용 관련 국내외 사례 분석

- 언론자료와 관련기관 홈페이지 내용 분석

유희공간 관리 및 활용과 관련한 국내외 사례 분석은 언론보도 자료와 관련홈페이지 내용 등에 대한 조사를 바탕으로 진행하였으며, 미국, 영국, 일본 등 국외 사례는 현지 조사원을 활용하여 조사를 진행하였다.

- 지자체 공무원과 전문가 자문 및 워크숍

지자체 공무원과 관련 전문가 면담 및 자문회의를 개최하여 국내 지자체의 유희공간 현황과 관리·활용 실태를 파악하였으며, 정책 방안을 도출하는 과정에서도 지자체 공무원과 관련 전문가가 함께 참여하는 워크숍을 개최하여 의견을 수렴하였다.

3) 연구 자료

연구 3,4장 국내 도시 유희공간 현황 및 지자체 유희공간 심층조사에 사용된 데이터 목록과 출처는 아래 표와 같다.

[표 1-3] 도시 유희공간 현황 분석에 사용된 자료 목록

구분	세부구분	자료명	년도	자료출처
통계자료	기초통계	인구·주택·가구통계	2000,2005,2010	통계청
	주제별 통계	빈집통계	2000,2005,2010	통계청
		빈집포통계	2010	시장경영진흥원
		폐교현황	2011	한국교육개발원 <sup>10)</sup>
		유희행정재산 현황	2011,2012	기획재정부 조달청 보도자료
공간자료	행정구역 정보	행정구역경계	2010	통계청
	지적 정보	토지특성	2012	각 지자체
	건축물 정보	건축물대장	2012	세우터
		새주소지도	2012	행정안전부
유희공간 관련자료	유희건축물 기초정보	빈집/폐공가목록	2009-2012	부산시 동구
			2012	충주시,나주시 자체 조사 작성
	유희건축물 현황	현장관찰조사자료	2012	현지 조사팀 작성
	세대주·인근주민 면담	면담자료	2012	현지 조사팀 작성

10) 부산시는 동의대학교 건축학과, 충주시는 한국교통대학교 도시공학과 및 건축학과, 나주시는 동신대학교 건축공학과에서 현지 조사를 수행하였다.

## 4. 선행연구 현황 및 본 연구의 차별성

### 1) 선행연구 현황

#### □ 지역별 유휴공간 실태조사 연구

지역의 유휴공간에 대해서는 지방도시 구도심의 공실 현황에 대한 조사 연구, 신개발지와 재개발사업지 등에서 발생하는 공실 및 유휴공간에 대한 연구가 이루어지고 있다.

임정아 외(2008)<sup>12)</sup>는 청주시 구도심을 구성하고 있는 성안동, 중앙동을 중심으로 건축물의 활용상황을 나타낼 수 있는 요소로서 구도심을 구성하는 건축물의 공가 및 공실 현황을 조사·분석하였으며 이를 추후 도심지 재생을 위한 기초 자료로 제시하였다. 이승미 외(2009)<sup>13)</sup>는 대전시내 신규개발지로 조성된 일반주거지역의 공실현황 및 용도전환 실태를 조사·분석하여 신개발지에서도 일정 기간이 경과할 경우 원도심 지역과 유사한 쇠퇴 현상이 발생할 수 있음을 밝히고, 공실발생과 용도전환의 공간적 특성을 분석하였다. 최재필 외(2010)<sup>14)</sup>는 주택재개발사업으로 인해 발생하는 세입자의 주거불안정 문제를 해소하기 위해 세입자들이 일시적으로 거주할 수 있는 주거시설(순환용 주택)을 공급하되, 이를 신축하지 않고 공공건축물에서 발생하는 유휴공간을 개조하거나 재활용하여 저렴하게 공급하는 방안을 모색하였다. 이동기 외(2005)<sup>15)</sup>는 대구시 도심 다가구주택을 중심으로 공가발생 현황을 파악하고 사회·경제적, 물리적 요인과의 관계를 분석하여, 다가구주택의 주거환경 개선안을 모색하였다.

#### □ 도시재생과의 연계 및 재생수단으로서의 유휴공간 연구

도시재생과 유휴공간과의 관계를 밝히는 연구가 추진되고 있으며, 이들 연구에서는 재생기법의 주요한 수단으로 유휴공간의 중요성이 강조되고 있다. 도시재생사업단<sup>16)</sup>은 한

---

11) 한국교육개발원 교육통계연구센터 통계서비스

12) 임정아 외(2008), “청주시 구도심내 공가 및 공실 분포현황 및 특성에 관한 조사연구”, 「한국주거학회 학술발표대회 논문집」

13) 이승미 외(2009), “신개발지 일반주거지역의 용도쇠퇴 현황 및 특성에 관한 연구”, 「한국주거학회논문집」, v.20(2).

14) 최재필 외(2011), “사회통합 구현을 위한 유휴 공공시설 활용 방안에 관한 연구-유휴 동사무소 및 유휴 학교시설에 대한 ‘사회통합적 복합시설’로의 재활용을 중심으로”, 「한국주거학회논문집」, v.21(5).

15) 이동기 외(2005), “다세대주택의 공가발생에 대한 물리적 요인분석 연구”, 「대한건축학회 학술발표대회 논문집」 v.25(1).

16) 도시재생사업단(2010), ‘한국 도시쇠퇴의 실태와 특성’토론회 자료.

국 도시쇠퇴의 실태조사와 자료를 구축함에 있어 도시쇠퇴 진단지표 중 물리환경 영역 지표로 ‘공기울’을 적용하고, 국내 도시의 쇠퇴원인으로 ‘공공주도 교외화’, ‘공장 및 군사기지 이전’ 등을 들고 있어 재생과 유휴공간과의 밀접한 관계를 밝혔다. 이왕건 외(2011)<sup>17)</sup>는 지역자산의 유형을 분류하고 활용실태를 종합적으로 분석하여 도시재생사업을 추진하는 과정에서 유휴공간을 포함한 지역이 갖는 다양한 잠재적인 자산들(asset)을 종합적으로 발굴하고 재생사업에 적극적으로 활용하기 위한 방안 제시하였다. 또한 김현주 외(2011)<sup>18)</sup>는 기존에 존재하고 있는 유휴공간 재활용 계획과 현재 진행되고 있는 도시재생 관련 유휴공간 재활용 계획이 갖는 각각의 계획 특성을 비교함으로써 도시재생 개념에 의한 계획의 변화와 차별성을 규명하고, 도시재생의 효과적인 수단으로 유휴공간 재활용의 의의와 효과를 검토하였다.

도시재생 수단으로서 유휴공간이 주목을 받으면서 빈점포, 폐산업시설, 이전적지, 폐교 등을 통한 유휴공간 활용방안을 각 유형별로 제안하는 연구 또한 활발하게 이루어지고 있다. 강동진(2010)<sup>19)</sup>은 산업유산적 가치를 보유한 잠재자원을 추출하고 이들의 재활용 특성과 연계된 지역재생 패턴을 도출하여 지역재생 차원에서의 산업유형별 특성을 도출하였으며, 도시재생사업단(2010)<sup>20)</sup>에서는 지역 폐산업시설을 발굴·보존하여 특화된 지역문화를 대표하는 공연과 전시를 위한 문화공간으로 활용하는 ‘산업유산 활용 도시재생 기법’을 제안하기도 하였다. 김기홍(2007)<sup>21)</sup>은 마산시 도심쇠퇴 현황 분석 및 재생방안을 제안함에 있어 빈점포를 활용한 지역경제 활성화 및 이전적지 또는 폐부지 활용을 통한 문화·교육 등 생활서비스 강화의 필요성을 제기하였다. 이종국(2011)<sup>22)</sup>은 도심공동화와 학령인구 감소로 발생하는 유휴학교를 활용하여 구도심을 활성화하는 방안을 도출하였다.

#### □ 유휴공간 유형별 현황 진단 및 활용방안 연구

최근에는 도시 내 다양한 유휴공간의 유형별로 현황을 파악하고 물리적인 개선 및

17) 이왕건 외(2011), 「지역자산 활용형 도시재생 전략에 관한 연구」, 국토연구원.

18) 김현주 외(2011), “유휴공간 재활용 계획에 나타나는 도시재생개념의 영향 분석”, 「대한건축학회논문집 계획계」, v.27(6).

19) 강동진(2010), “산업유산 재활용을 통한 지역재생 방법론 연구-산업유형별 비교를 중심으로”, 「도시설계학회지」, v.11(1).

20) 도시재생사업단(2010), 「지속가능한 녹색도시공동체를 위한 도시재생기술」

21) 김기홍(2007), “지방도시 도심 분석과 도시재생방향에 관한 연구”, 「대한국토도시계획학회 정기학술대회논문집」

22) 이종국(2011), “대구시 구도심 활성화 방안에 관한 연구 - 유휴 학교시설 활용방안을 중심으로”, 「한국교육환경연구원 교육환경연구」, v.10(1).

용도전환을 통한 재활용 방안을 제시하는 연구가 다양하게 이루어지고 있다.

특히 폐교 활용실태 파악 및 재활용에 관한 연구가 다수를 이루는데, 서기영 외(2011)<sup>23)</sup>는 폐교의 원활한 활용을 위해 청소년수련원을 대상으로 전국적인 활용실태를 파악하고 신설시설과의 비교분석을 통해 폐교에 타 기능을 수용하는 것에 대한 타당성 및 한계를 살펴보았다. 김영우 외(2011)<sup>24)</sup>는 지하철의 기능이 축소·변화하면서 발생된 유휴공간의 효율적 활용을 위해 서울 2호선 지하철 지하공간의 유휴공간의 현황을 조사, 합리적인 활용방향을 제시하였으며, 이상준 외(2009)<sup>25)</sup>는 급속한 도시화와 사회·경제적 변화에 대응하지 못하는 지역 전통시장을 대상으로 유휴공간을 활용하여 시설환경 개선 사업의 효율성 향상 및 시장의 공간적 활성화 방안 모색하고자 하였다. 그 외에 기타 도축장<sup>26)</sup>, 폐간이역<sup>27)</sup>, 유휴철도부지<sup>28)</sup>, 군부대 이전부지<sup>29)</sup> 등 다양한 유휴공간 유형에 따른 활용방안이 검토되고 있다.

#### □ 유휴공간 활용방향에 관한 연구

유휴공간 활용방향에 관한 연구는 문화공간화, 도시농업화, 복지시설화, 주거확보 등과 같은 특정 목적으로 활용하기 위한 추진방안을 제시하는 연구들이 주를 이룬다.

특히 유휴공간을 문화공간으로 활용하고자 하는 연구들이 다수 나타나는데, 김인선 외(2010)<sup>30)</sup>는 컬처노믹스 접근을 통해 유휴공간을 문화공간으로 활용함에 있어 유·무형의 문화자원 개발, 콘텐츠의 특성화 등의 중요성을 제시하였다. 우주희 외(2009)<sup>31)</sup>는 유휴시설을 활용한 지역문화공간 조성사업 현황 조사 및 분석을 통해 사업의 성과 및 한계를 밝히고 지역문화공간 조성 방향 및 전략을 도출하였으며, 김연진(2009)<sup>32)</sup>은 유휴공간을 문

23) 서기영 외(2011), “폐교시설활용의 실태 및 장애요인에 관한 연구-청소년수련원을 중심으로”, 「대한건축학회논문집 계획계」, v.27(2).

24) 김영우 외(2011), “지하철역사 유휴공간의 유형분석을 통한 활용방안 연구”, 「한국퍼실리티매니지먼트학회논문집」, v.6(1).

25) 이상준 외(2009), “유휴공간 활용을 통한 전통시장 정비사업 활성화 방안-태안 전통시장 사례를 중심으로”, 「한국도시계획학회지」, v.10(2).

26) 윤혜경 외(2008), “용도실패 도축장건물의 기능전환 재활용 사례연구”, 「한국실내디자인학회 논문집」, v.10(1).

27) 장주은 외(2009), “산업유산으로서의 폐간이역 특성분석”, 「한국도시계획학회지」, v.10(1).

28) 정석(2004), 「서울시 유휴철도부지 활용방안 연구」, 서울시정개발연구원.

29) 김홍주 외(2009), “도심지 군부대 이전부지 활용사례 연구”, 「한국정책학회 회보」, v.18(4).

30) 김인선 외(2010), “도시재생을 위한 컬처노믹스적 접근에 관한 연구-문래동 특성화지역을 중심으로”, 「대한건축학회논문집 계획계」, v.26(5).

31) 우주희 외(2009), 「유휴시설을 활용한 지역문화공간 조성 연구」, 한국문화관광연구원·문화체육관광부.

32) 김연진(2009), “유휴공간 문화적 활용의 의의와 방향”, 「문화정책논총」, v.21.

화창작공간으로 활용한 국내외 사례를 살펴보고 유희공간의 문화공간화를 위한 현실적 한계와 시사점을 정리하였다.

한편, 이원석(2011)<sup>33)</sup>은 도시농업의 활성화를 위해서 경기도 수원시 내 유희공간을 발굴·조사 하여 도시농업을 실현할 수 있는 도시공간내의 자투리 땅 등 유희공간을 발굴하고, 유형별 유희공간에 대한 도시농업 활용방안 제시하였다. 황은경<sup>34)</sup>은 지역 유희시설의 활용을 통해 노인복지시설을 확충하기 위한 대안으로 용도변경 및 리모델링시 지역·지구 규정의 완화와 용도변경시 행정절차 간소화, 시설 개보수 지원, 리모델링 가이드라인 개발 등을 제안하였다. 최재필 외(2010)<sup>35)</sup>는 비도시지역을 중심으로 이루어진 폐교시설을 사회취약계층을 위한 주거시설로 용도변경하여 도시지역 또는 비도시지역의 공동주택으로 전환하는 방안을 제안하였다.

#### □ 유희공간에 대한 체계적이고 계획적인 관리 관련

앞서 연구들이 특정 유희시설 및 공간에 대한 분석과 활용에 초점을 맞추어 진행되었다면, 일부 연구에서는 유희공간을 특정 목적이 아닌 다양한 용도로 활용하기 위한 체계적인 계획 및 관리방안을 제시하였다.

최혁재 외(2005)<sup>36)</sup>는 농산물 시장 개방확대 등으로 인한 유희농지를 국토의 효율적인 이용관리차원에서 정부·산업·관광·휴양·환경보전 등의 다원적 용도로 활용하는 동시에 계획적 관리를 위한 정책방안을 마련하고자 하였으며, 오준걸 외(2011)<sup>37)</sup>는 도시의 유희공간 활용에 대한 발생원인과 속성을 분석하여 도시·건축의 주요 요소들과 유희공간의 발생원인에 대한 상관관계를 고려한 계획 및 유희공간의 체계적인 지도를 마련하여 도시의 재구성 요소로의 활용을 강조하였다.

---

33) 이원석(2011), 「도시농업 유희공간 발굴과 활용방안 연구」, 경기도 농촌기술청.

34) 황은경(2009), “기존 건축물을 활용한 노인복지시설 확충 활성화 방안에 관한 연구”, 「대한건축학회 논문집 계획계」, v.25(7).

35) 최재필 외(2010), “사회취약계층 주거지원을 위한 폐교시설 활용계획”, 「대한건축학회논문집 계획계」, v.26(3).

36) 최혁재 외(2005), 「유희농지의 효율적 활용·관리 방안」, 국토연구원.

37) 오준걸 외(2011), “유희 입체공간의 개념과 ‘공간재생’계획특성 연구”, 「대한건축학회논문집 계획계」, v.27(7).

## 2) 선행연구와의 차별성

### □ 실태조사를 통한 유희공간 현황파악 및 발생경위 분석

기존 연구들에서는 특정 도시지역(구도심, 신도심, 외곽지역 등) 및 유형(공가, 오피스 등)에 따른 공실률에 한정하여 유희공간의 현황을 조사하고 있는 반면, 본 연구에서는 지금까지 개별적으로 다루어져 온 유희공간의 범위와 유형을 활용 가능 여부를 중심으로 재정의하고자 한다. 또한 현장관찰조사와 면담조사를 포함한 현황분석을 통해 유희공간의 발생 메커니즘을 이해하고 도시 내 급증하는 유희공간의 관리 필요성을 검증하고자 하며, 결론적으로 국내 도시에서의 유희공간의 활용시 한계 및 개선 방향을 도출하고자 한다.

### □ 근린 재생 차원에서 유희공간의 계획적 관리와 활용의 필요성 제시

기존 연구는 유희공간 대상별로 단편적인 해결책을 제시하고 있는데 반해, 본 연구는 개별 유희공간의 대책 마련보다 도시적 차원에서 종합적인 관리(DB구축 등) 및 다원적인 활용을 위한 제도적 지원방안을 도출한다는 점에서 차별성이 있다.

[표 1-4] 주요 선행연구 및 본 연구와의 차별성

구 분	선행연구와의 차별성			
	연구개요	연구방법	주요 연구내용	
주요 선행 연구	1	-과제명: 청주시 구도심내 공가 및 공실 분포현황 및 특성에 관한 연구 -연구자(년도): 임정아 외(2008) -연구목적: 건축물의 활용상황을 나타낼 수 있는 요소로서 구도심을 구성하는 건축물의 공가 및 공실 현황을 조사·분석	-현장조사 실시(청주 구도심 성안동, 중앙동) -공가 및 공실에 대한 건축물 자료 수집 분석(용도, 신축연대, 층수, 구조 등)	-공가와 공실건물에서 나타나는 물리적 특성 도출 -공가 및 공실 발생의 층별 분포 -용도별 공가 및 공실 발생 현황
	2	-과제명 : 유희공간 재활용 계획에 나타나는 도시재생개념의 영향 분석 -연구자(년도) : 김현주 외(2011) -연구목적: 도시재생 개념 도입에 따른 유희공간 재활용 양상의 변화를 규명하고, 도시재생의 효과적인 수단으로서 유희공간 재활용의 의의와 효과를 검토	-이론적 고찰 -유희공간 재활용 계획 사례분석	-유희공간의 개념과 유형 -도시재생의 개념 -유희공간 재활용 계획 분석 -도시재생개념의 영향 분석
	3	-과제명: 폐교시설 활용의 실태 및 장애요인에 관한 연구 -연구자(년도): 서기영 외(2011) -연구목적: 폐교의 원활한 활용을	-이론적 고찰 -통계자료 분석 -실태조사 및 비교분석 -면담조사	-폐교시설 개념 정리 -전국 현황 파악 및 시설현황, 운영프로그램, 운영상태 검토

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구개요	연구방법	주요 연구내용
4	위해 전국적인 활용실태를 파악하고 신설시설과의 비교분석을 통해 폐교에 타 기능을 수용하는데 대한 타당성 검토		-건축계획 측면에서의 적합성 평가 -관련규정 개선사항 제안
	-과제명: 유휴시설을 활용한 지역 문화공간 조성 연구 -연구자(년도): 우주희 외(2009) -연구목적: 유휴시설을 활용한 지역 문화공간 조성 사업 현황 조사 및 분석을 통해 사업의 성과 및 한계를 밝히고 지역문화공간 조성방향 및 전략 도출	-관련 사업 현황조사 -실태조사 (10개소 표본추출) -설문조사(전수조사, 74개소) -전문가 자문회의	-기존유사사업사례분석 -유휴시설을 활용한 지역문화공간조성을 위한 정책방안 도출 · 조성전략 · 추진체계와지원방식 · 조성방안 · 운영및활용방안
	-과제명: 유휴농지의 효율적 활용·관리 방안 -연구자(년도): 최혁재 외(2005) -연구목적: 유휴농지를 정주·산업·관광휴양·환경보전 등의 다원적 용도로 활용하는 동시에, 이를 계획적으로 관리하기 위한 정책방안을 마련함으로써 국토 전체의 효율적인 이용관리를 도모	-문헌연구 및 법제분석 -유휴농지 활용사례조사 -전문가 설문조사 -연구협의회 등 개최	-유휴농지의 범위, 발생배경 -유휴농지의 현황 및 활용관리제도 -유휴농지의 활용사례분석 -유휴농지 활용·관리상의 문제점 -외국의 유휴농지 활용·관리 -유휴농지의 효율적 활용·관리방안
본 연구	-과제명: 근린 재생을 위한 도시 내 유휴공간 활용 정책방안 연구 -연구목적: 실태파악을 통한 도시 내 유휴공간 활용 필요성 도출 및 체계적 관리·활용을 위한 정책방안 제시	-문헌연구 -국내외사례 및 정책 조사 -통계자료 조사 -실태조사 -연구협의회 등 개최	-국내 도시 유휴공간 현황 및 특성 -도시 유휴공간 관련 정책 분석 -도시 유휴공간 관리·활용의 한계 및 문제점 도출 -해외 공공에 의한 유휴공간 관리·활용 사례 파악 -도시 유휴공간 활용 정책방안 제시

## 5. 연구 추진 과정



[그림 1-1] 연구흐름도

## 제2장 근린 재생 자원으로서의 도시 유휴공간

1. 도시 유휴공간에 대한 이론적 검토
2. 국내 도시 유휴공간의 문제와 잠재력
3. 근린 재생 자원으로서의 도시 유휴공간 : 연구의 주요 전제
4. 소결

### 1. 도시 유휴공간에 대한 이론적 검토

#### 1) 도시 유휴공간 개념의 확대

##### ① 도시 유휴공간의 개념 정의

‘유휴(遊休)’의 사전적 의미는 ‘쓰지 아니하고 놀림<sup>38)</sup>’으로 개념 자체에 ‘이용 가능한 자원이나 시설’임에도 불구하고 사용하지 않는다는 의미를 담고 있다. 도시재생 및 도시설계 관련 문헌들에서 유휴공간과 관련된 개념은 매우 다양하게 나타나는데, ‘저이용토지(under-utilized land)’, ‘도시 빈공간(urban void)’, ‘도시의 버려진 공간(urban wastelands)’, ‘방치 자산(abandoned property)’, ‘잔여 필지(remnant parcel)’, ‘버려진 땅(derelict zone)’, ‘죽은 공간(dead space)’ 등이 있다.

‘저이용 토지(under-utilized land)’, ‘버려진 공간(wastelands)’ 등 버려지거나 미이용·저이용되는 공간에 대한 일반적인 표현 외에 유휴공간과 관련된 연구들에서는 ‘일시적으로 방치된 부지(TOADs)’, ‘미지의 땅(terra incognita)’, ‘잃어버린 공간(lost space)’, ‘기개발지(brownfield)’ 등 여러 새로운 개념들이 소개되고 있다.

‘유휴공간’은 대상의 유형과 특성, 발생원인 등에 따라 다양한 개념으로 정의되므로 본 절에서는 관련 문헌들에 대한 검토를 통해 유사 개념들을 정리하고 변화 경향을 분석

38) 「국립국어원 표준국어대사전」, <http://stdweb2.korean.go.kr/>

하여 본 연구에서의 유휴공간 개념을 정의하고자 한다.

□ 국외 문헌에서의 유휴공간 개념 정의<sup>39)</sup>

관련 문헌들에서 유휴공간으로 정의하는 대상은 필지, 건축물뿐 아니라, 대지 내 공지와 자투리공간을 포함하기도 한다. 도시설계(urban design) 차원의 논의(Trancik,1986; Barnett,1974)에서는 건축물 주변부의 설계되지 않은 자투리 공간을 유휴공간으로 정의하는 경우가 많지만, 도시 쇠퇴 및 재생 관련 논의에서는 주로 사용되지 않아 ‘방치’된 대지 및 건축물을 의미한다. 한편, ‘기개발지(brownfield)’, ‘버려진 대지(derelict land)’등은 환경오염 문제에 기인하여 정립된 개념이다.

유휴공간 관련 개념은 도시 미관 저해, 쇠퇴 지역, 시각적 질 저하, 불결한 상황, 범죄 등 도시 안전 문제 유발, 환경오염 등 주로 부정적인 의미를 담고 있다. 대부분의 개념 정의에서 도시 유휴공간은 도심부의 활성화에 중대한 장애가 되는 공간으로 인식되며, 도시 쇠퇴 현상을 가시적으로 보여주는 단서가 된다고 언급된다.

한편, 영국의 Environmental Protection Act(1990) 등에서는 ‘(기존 용도의) 미이용·저이용’이라는 의미 외에 미래에 ‘(다른 용도로) 개발 또는 개선’의 가능성이 있는 공간이라는 의미를 부여하고 있다(Perera, 1994; Bowman & Pagano, 2004). 이들 정의에 따르면 유휴공간은 주변에 부정적인 영향을 미치는 문제 요인임과 동시에 미래에 활용 가능한 ‘자원(resource)’으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

1 Vacant land : 빈 대지

Pagano, Michael A. and Bowman, Ann O'M(2000), "Vacant Land in Cities: An Urban Resource", *The Brookings Institution Survey Series*, Washington, D.C.: Brookings Institution.  
Environmental Protection Act(1990), UK

- 최근 가장 일반적으로 사용되는 용어
- 공공 또는 민간 부문이 소유하고 있는 저이용 또는 버려진 대지뿐 아니라, 버려지거나 쇠퇴한, 부분적으로 허물어진 건축물(구조물)이 위치한 대지(Pagano & Brown, 2000)
- 기존에는 사용되었으나 장기간(a significant period of time)동안 이용되지 않는, 동시에 개발이나 개선의 여지가 있는 대지(Environmental Protection Act(1990))

39) Aruninta Ariya(2005), "Managing publicly owned urban vacant land, Redevelopment projects in Bangkok, Thailand", *IFLA World Congress : Urban Growth and Decline* 에서의 용어 정리 내용 참조·보완.

2 Voids : 보이드, 빈 공간

Perera, R. L.A.S.(1994), *Accommodating Informal Sector Enterprises in the Urban Built-Environment*, AIT, Bangkok.

- "도시 빈 공간(Urban Voids)"은 시대 흐름에 따라 용도가 변화하거나 쇠퇴하여 미사용, 저이용 또는 버려진 땅과 부지를 말함. 도시 빈 공간들은 새로운 도시 기능을 수용하기 위해 대상 지역을 재개발할 경우 잠재적인 자원이 됨(Perera, 1994)

3 Lost/dead space : 잃어버린 공간

Trancik, Roger(1986), *Finding lost space : Theories of Urban Design*, Van Nostrand Reinhold Company

- 구조화되지 못하고 남겨진 공간, 아무에게도 속하지 않는 땅, 버려진 대지. 잃어버린 공간은 사용자나 주위환경에, 실질적인 기여를 하지 못하고 있는 배타적 공간(antispaces)(Trancik, 1986)

4 Terra Incognita : 미지의 땅

Bowman, Ann O'm and Pagano, M. A.(2004), *Terra Incognita : Vacant land and Urban Strategies*, Georgetown University Press, Washington D.C.

- Bowman & Pagano(2004)는 유휴공간을 포괄적으로 해석하여 사전적 의미로 "미지의 땅"을 뜻하는 "terra(land) + incognita(concealed, unknown)"라는 용어로 표현하였음. 저자들은 유휴공간을 개념화하는 데에 있어 기회와 문제, 긍정적이면서도 부정적인 측면 등 이중적인 특성을 강조하였음

5 Abandoned /Absentee property : 방치 공간

New York(2003), *Abandoned Properties Statement*

- 사용되지 않는 대지 및 구조물을 포함

6 Derelict land : 버려진 대지

「The UK Environment Agency」, <http://www.environment-agency.gov.uk/>

- 산업 또는 기타 용도로 인해 특별한 조치 없이는 이용하기 힘들 정도로 오염된 대지(UK Environment Agency, 2005)

7 TOADs : 일시적으로 방치된 부지

Greenberg,M., F.Popper, and B.West(1990), "The TOADs : A New American Urban Epidemic", *Urban Affairs Quarterly*, v.25(3), pp.435-54.

Greenberg M., Lowrie, K., Solitaire, Laura and Duncan, Latoya(2000), "Brownfields, TOADs, and The Struggle for Neighborhood Redevelopment : A Case Study of the State of New Jersey", *Urban Affairs Review*, v.35(5), pp.717-733.

- 일시적으로 사용하지 않는 버려진 대지(temporarily obsolete abandoned derelict site)의 약어
- 오염되고 버려진 부지(brownfield)의 재개발을 어렵게 하는 요인이 되기도 함(Greenburg et al., 1990, 2000)

## 8 Brownfield

: (오염되고 버려진) 기개발지

Barnett, Jonathan(2003), *Redesigning Cities : Principles, Practice, Implementation*, American Planning Association.

- Brownfield는 도시 내에 위치하면서 '산업 용도로 활용되어 오염된 부지'를 뜻하는 용어였으나, 최근에는 농촌의 미개발지와 반대되는, 도시의 모든 빈 대지들을 의미하는 포괄적 개념으로 변화하고 있음(Barnett, 2003)
- 심각한 오염 문제를 일으키는 대지는 극소수임에도 불구하고 모든 도시 내 대지들이 오염 문제를 지니고 있다는 부정적인 인식을 심어줌. 도시 내의 기개발지는 개발 잠재력을 가지고 있음에도 불구하고 정화(clean-up) 비용에 대한 부담 때문에 장기간 방치 상태로 남게 되는 경우가 많음(Barnett, 2003)

## 9 Vacant Properties

: 빈 자산

Wilkinson, Luke(2011), *Vacant Property : Strategies for Redevelopment in the Contemporary City*, Georgia Institute of Technology, MCRP 2011.

- Vacant Property(빈 자산)는 주거, 상업, 산업 용도의 건축물 또는 필지가 공공 안전에 위협이 되거나 공해(公害)를 유발하는 경우
- Wilkinson의 정의는 미국의 NVPC(National Vacant Properties Campaign)에서 내린 '빈 자산'에 대한 정의를 따르는데, 자산이 주변에 미치는 (부정적인) 영향을 판단 기준으로 함

### □ 국내 문헌에서의 유휴공간 개념 정의

국내의 유휴공간 관련 연구는 2000년대 후반부터 활발하게 이루어지고 있는데, 아래 표에서 보는 바와 같이 세부적으로는 차이가 있으나 공통적으로 유휴공간을 기능을 상실하여 방치되었으나 재활용을 염두에 둔, '유보(留保)' 상태의 공간으로 정의하고 있다. 김연진(2009)은 유휴공간을 '죽은 공간'이나 '쓸모없는 공간' 등의 용어와 구별해야 한다고 설명하며, 신동식 외(2010)도 '유휴'라는 개념은 단순히 남아있는 의미가 아닌 향후 다시 사용가능하다는 의미에 초점을 맞춘 개념이라고 설명하였다.

국내 문헌에서 '유휴공간' 개념 정의의 대상 범위는 필지와 건축물뿐 아니라, 건물과 건물 사이의 자투리공간, 고가도로 하부, 도로의 교통섬 등 적합한 용도로 활용되지 못하여 버려지거나 쓰이지 않는 도시 곳곳에 위치한 공간, 용도를 잃어버리고 도시의 보이드로 남겨진 공간(오세경, 2010; 오준걸, 2011) 등 다양한 범주로 나타난다. 또한 국내 유휴공간 논의는 학교와 산업시설 등 개별 시설 중심의 논의에서 점차 도시재생 자원으로써 유휴공간이 갖는 의미에 주목하는 방향으로 변화하고 있다.

[표 2-1] 국내 문헌에서의 유희공간 개념 정의 요약

연구제목	저자(년도)	유희공간 개념 정의
유희공간의 문화공간화를 위한 콘텐츠 연구	곽수정 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정의 : 용도변경 또는 변용 등에 의하여 기능을 잃은 공간</li> <li>- 구분 : 사용되지 않는 자투리 공간, 시대적 흐름의 변화나 산업의 변화로부터 용도변경을 필요로 하는 쓸모없는 시설, 잠정적 유희공간(일상생활이 이루어지고 있지만 지역의 슬럼화로 이미지 제고가 심각하게 고려되는 지역, 재래정기시장 등)</li> </ul>
유희공간 문화적 활용의 의의와 방향	김연진 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 죽은 공간, 쓸모없는 공간 등의 용어와 구별해야 하며, 유보(留保)의 의미에 근접하여 유희시설(遊休施設), 유희지(遊休地)의 의미를 포괄하는 개념</li> </ul>
유희공간 재활용 계획에 나타나는 도시재생개념의 영향 분석	김현주 외 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도시의 발전과 환경변화에 따라 기능이 상실되거나 용도가 없어진 건축물, 산업시설, 기반시설, 그리고 이들의 이전과 철거에 의해 발생한 이전적지, 폐부지로 한정</li> </ul>
사례조사를 통한 도심지 초등학교 유희시설의 활용방안에 관한 연구	신동식 외 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 단순히 남아있는 의미의 '여유'가 아닌 향후 다시 사용가능한 것인가 그렇지 않은 것인가에 초점을 맞추어 '유희' 용어 사용</li> </ul>
유희공간 활용을 통한 전통시장 정비사업 활성화 방안	이상준 외 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 모든 도시 공간구조 속에서 발견할 수 있는 것으로, 공간으로서의 기능을 부여받고 활성화된 공간이 아닌, 공간 속 공간으로 방치되고 버려진 공간</li> <li>- 기능과 공간에 대한 방치와 방기에 의해 만들어짐</li> </ul>
유희공간을 활용한 문화예술창작공간 개선 방안 연구	오세경 외 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도시계획이라는 적극적인 개입에 의해 만들어졌지만, 현대도시에서 부적격 용도로 판단이 되어 사용하지 않는 땅, 공간 및 시설을 뜻하며 적합한 용도로 활용되지 못하여 버려지거나 쓰이지 않는 도시 곳곳에 위치한 공간을 의미</li> <li>- 더 이상 활용되지 않아 방치되고 버려져 황폐해진 산업시설과 같으며, 더 이상의 활동이 요구되지 않음 ex) 공장, 고가도로의 하부, 건물과 건물사이의 자투리 공간, 폐교, 창고, 노후한 건물, 발전소, 폐선부지, 버려진 농경지, 산업시설물, 도로의 교통섬 등</li> </ul>
유희 입체공간의 개념과 '공간재생' 계획특성 연구	오준걸 외 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공간의 지속성, 연속성의 관점에서 예전에 기능을 충분히 하였던 공간이 여러 이유로 기능이나 용도를 잃어버리고 도시의 보이드로서 남겨진 상태나 기능의 쇠락과 상실이 만들어내는 공간의 방치인 버려진 대기공간</li> <li>- 저개발, 저활용, 노후화된 자투리 공간 또는 의도적이거나 우발적으로 사회를 나누는 물리적 구획물 그리고 개발에서 외면당한 낙후공간, 또는 신개발로 파편화되고 단절된 공간 포함</li> <li>- 유희공간은 입체적으로 유희용지와 유희시설의 복합개념</li> </ul>

## ② 도시 유휴공간 개념의 확대

선행 연구 검토에 따르면 도시재생 논의가 활발하게 이루어지면서 도시 유휴공간 개념은 도시 내에서 쓰이지 않는 공간을 포괄적으로 지칭하는 경향을 보인다(Barnett, 2003). 아직 개발되지 않은 지역(greenfield)의 반대 개념으로서 사용된 기개발지(brownfield) 개념을 예로 들면, 초기에는 환경오염 유발 요인으로서 특정 산업용지 등을 지칭하였으나 점차 ‘과거에 다른 용도로 사용되었으나 기존 용도는 쇠퇴하고 다른 용도로 개발이 가능한 잠재력을 가진 용지’를 포괄하는 용어로 변화하였다. Bowman & Pagano(2004)이 유휴공간(vacant properties) 문제를 다루면서 ‘미지의 땅(Terra Incognita)<sup>40)</sup>’이라는 개념을 사용한 것은, 그들이 유휴공간을 개별적으로 인식하지 않고 잘 알려지지 않았으나 무한한 잠재력을 가진 하나의 ‘세계’로 인식하고 있음을 보여준다.

## 2) 도시 유휴공간의 의미와 가치

### ① 도시 쇠퇴의 결과로서의 도시 유휴공간

대부분의 유휴공간 관련 개념들은 제대로 관리되지 않고 위생적으로도 불량하여 도시미관에 부정적 영향을 미치고 공공안전을 위협하며 심각한 환경오염을 유발하는(brownfield) 문제요인이라는 의미를 담고 있다. 최근의 개념 정의 경향에 따르면 유휴공간은 도심부 재활성화에 심각한 장애요인이며 도시 내부 쇠퇴를 극명하게 보여주는 신호로 인식되고 있음을 알 수 있다.

도시 유휴공간을 대상으로 한 국내 문헌들에서는 유휴공간 발생이 지역의 노후화에 따른 물리적 환경 쇠퇴, 신시가지 개발에 따른 공동화 등 도시 쇠퇴에 따른 결과임을 밝히고 있다. 이동기 외(2005)의 논문에서는 대구시 주거환경개선사업지구를 대상으로 공부조사와 현장조사, 공무원 등 관계자와의 면담을 통해 공가 발생 요인을 도출하였는데, 직장과의 거리, 프라이버시 등 사회적 요인, 저소득, 낮은 지가, 주택 용자 등 경제적 요인, 주차문제, 편의시설 및 공공시설 등 물리적 요인 등을 공가 발생의 원인으로 꼽았다. (사)한국민족예술인총연합이 주관한 문화정책 워크숍 「노는 땅에서 놀기-유휴공간의 문화적 활용」 중 김기봉의 발표자료(2007)<sup>41)</sup>에서는 유휴공간 발생 요인을 분석하였는데, 이농과

40) ‘미지의 땅(Terra Incognita)’이라는 용어를 처음 사용한 것은 기원후 150년경 『지리학』을 서술한 프톨레미(Ptolemy)로 알려져 있다. 이후 15세기 탐험의 시대(Age of Discovery)부터 문헌이나 지도상에서 아직 발견하지 않은 미지의 땅과 바다를 지칭하는 용어로 사용되었다.

인구 감소, 행정기관의 이전, 행정지역의 변화에 따른 공공청사의 이전, 도심 공업시설의 이전, 교통체계 변화에 따른 교통시설의 폐기, 새로운 변화에 따른 대규모 단지의 이전, 도심 사회기반시설의 이전, 신도시 건설로 인한 구도심 공동화 등을 들고 있다. 권병수의(2004)의 논문에서는 대구광역시 현지개발사업지구 중 사업이 활발하게 진행되어 그 대표성이 인정되는 지구를 대상으로 공가 발생 현황을 파악하고 대상지 주민들에 대한 설문 조사를 통하여 원인을 분석하였는데, 약 9.8%에 달하는 공가 발생의 원인으로 주차공간의 부족, 프라이버시 침해와 위생상태, 소음과 통풍, 일조 조건과 위생 상태와 교통시설 등의 문제를 꼽았다.

국외에서 진행된 도시 쇠퇴 관련 연구에서는 도시 빈 공간 발생 과정이 보다 적극적으로 다루어지고 있다. Wachsmuth(2008)는 도시 빈 공간 형성 과정을 재정적, 기능적, 물리적 측면에서 분석하여 도시 빈 공간 문제는 다차원적인(multidimensional) 문제가 서로 얽혀서 나타나는 현상임을 증명하였다. Kildee(2009)의 연구에서는 건물 노후화 외에 고용 감소, 인구 감소, 세금 체납, 모기지 담보권 행사, 서브프라임 대출 등으로 인해 도시 빈 공간이 증가한다고 설명하였다.

## ② 주변 지역 및 도시 전체에 부정적인 영향을 미치는 요인으로서의 도시 유휴공간

도시 유휴공간은 도시 쇠퇴의 결과임과 동시에 주변 지역의 도시 쇠퇴를 심화시키고 물리적 환경을 악화시키는 등 여러 사회 문제를 발생시키는 요인이 된다.

임정아 외(2008)는 “청주시 구도심 내 공가 및 공실 분포현황 연구”에서 공가 및 공실이 주변에 미치는 영향을 분석하기 위한 후속 연구의 필요성을 강조하였으나, 국내에서 공가 및 공실 현상과 도시 쇠퇴와의 상호 영향 관계를 분석한 연구는 진행된 바 없다. 반면, 국외에서는 사회 문제 야기, 사회적·행정적 비용 지출 증가 등 도시 유휴공간이 미치는 부정적 영향에 대한 연구가 활발하게 이루어지고 있다. 이들 연구에서는 도시 유휴공간과 주변 지가(地價), 범죄와 화재 발생률 사이의 인과 관계를 실증적으로 분석하였다.

### □ 사회 문제 야기

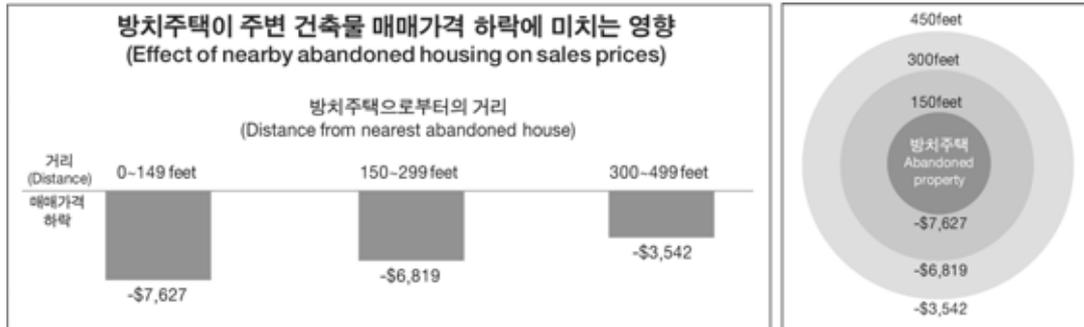
도시 빈 공간이 주변지역에 끼치는 영향과 관련한 대표적인 이론은 ‘깨진 유리창 이론(broken window theory)<sup>42)</sup>’이다. Schilling(2002)은 도시 빈 공간이 범죄와 마약 등의

41) 김기봉(2007), “생활친화형 문화시설의 성과와 과제”, ‘노는 땅에서 놀기-유휴공간의 문화적 활용’워크숍 자료, pp.17-48.

사회적 문제를 야기한다는 분석 결과를 도출하였다. Schilling의 연구 외에도 범죄, 방화 등의 주제에 초점을 맞춘 연구들이 다수 수행되었는데, Spellman(1993)은 「Abandoned buildings : magnets for crime」에서 공가가 위치한 도시 블록에서 일어나는 마약, 빈곤, 범죄 등 사회 문제 비율은 그렇지 않은 블록에 비해서 더 높게 나타난다는 가정 하에 코호트 집단 분석을 통해 가설을 입증하였는데, 공가가 위치한 블록의 범죄 비율이 두 배 이상 높게 나타났다. 한편, Marty(2009)는 2003년에서 2006년 사이에 미국의 공가에서 일어난 화재 사건을 분석하여 경제적 피해의 심각함을 지적하고 주변 지역에도 부정적인 영향을 끼친다는 것을 밝혔다. Shai(2006)는 필라델피아를 대상으로 소득, 주거, 화재에 의한 피해의 관계를 밝히는 박사논문에서 저소득, 공가 분포 등이 화재에 의한 피해율에 막대한 영향을 끼친다는 사실을 증명하였다.

이와 같이 범죄, 화재, 사회 문제와 도시 내 빈 공간과의 연관성을 실증적으로 분석한 미국의 연구 결과들을 볼 때, 우리나라 도시에서도 도시 내 빈 공간이 범죄와 화재 등 사회적 문제를 일으키는 요인으로 작용할 수 있다는 가설을 설정할 수 있다.

□ 주변 지역 부동산 가치 하락 및 세수 감소



[그림 2-1] 방치 주택이 주변 건축물 매매가격 하락에 미치는 영향 분석

※ 출처 : Temple University Center for Public Policy & Eastern Pennsylvania Organizing Project(2001)

미국 필라델피아에서는 방치 자산(abandoned property)이 주변 지역의 부동산 가치에 미치는 영향을 분석하였는데<sup>43)</sup>, 방치 자산으로부터 가깝게 위치할수록 부동산 가치가

42) 깨진 창문 이론은 치안 전문가인 George Kelling과 James Q. Wilson 교수에 의해 주창되었다. 건물의 깨진 창문이 수리되지 않은 상태로 남아 있으면 얼마 지나지 않아 나머지 창문들도 모두 깨질 것이라는 의미의 깨진 창문 이론은 도시 일부의 쇠퇴가 주변 지역의 쇠퇴를 조장하는 악순환을 설명한다.

43) Temple University Center for Public Policy & Eastern Pennsylvania Organizing Project(2001), *Blight*

큰 폭으로 하락한다는 결과를 도출하였다. 연구자들은 다른 모든 조건이 동등할 경우, 방치 자산이 위치한 블록의 주택은 그렇지 않은 블록에 비해 6,715달러 낮은 가격에 매매된다고 결론지었다. 결과적으로 유휴 자산(vacant properties)은 그 자체로 세금 수입을 감소시키는 요인이 되지만, 주변 주거 및 상업 건축물의 가치를 하락시키게 되어 지자체의 세금 수입을 감소시키는 요인으로 작용한다는 사실을 알 수 있다.

□ 사회적·행정적 비용 지출 증가 요인

앞서 언급한 바와 같이 도시 빈 공간이 사회 문제를 일으키는 직접적인 원인이 된다는 점 외에도 여러 측면에서 사회적 지출을 증가시킨다는 측면에서 역시 다양한 연구가 이루어지고 있다. 도시 빈 공간이 사회에 끼치는 영향에 대한 가장 대표적인 연구는 NVPC(2005)에서 수행한 「Vacant Properties : The True Costs to Communities」로서 저자는 도시 빈 공간의 영향을 사회 서비스, 부동산 가치, 지역의 부동산 소유주들에게 미치는 영향으로 나누어 분석하였다. 이 연구에 따르면, 도시 빈 공간은 범죄, 방화, 공공 위생 등의 문제를 야기하므로 이를 해결하기 위한 지자체의 지출을 증가시킨다. 또한 지역의 치안 수준을 떨어뜨리고 삶의 질을 악화시킴으로써 지역의 다른 주민들의 보험료를 높이는 등, 도시 빈 공간은 다양한 측면에서의 비용 지출을 증가시키게 된다. 결과적으로 유휴 자산은 아래 그림에서 보는 바와 같이 지역 쇠퇴의 부정적 순환 구조를 유발하게 된다.



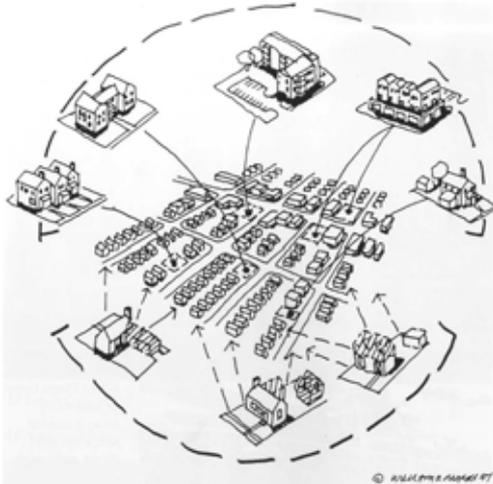
[그림 2-2] 유휴 자산(vacant properties)의 부정적 영향

※ 출처 : NPVC(2005), *Vacant Properties : The True Costs to Communities* 내용을 바탕으로 정리

*free Philadelphia : A Public-Private Strategy to Create and Enhance Neighborhood value*, National Vacant Properties Campaign(2005), *Vacant Properties : The True Costs to Communities* 에서 재인용.

### ③ 지역 재활성화를 위한 잠재 자원으로서의 도시 유휴공간

폐·공가, 공실, 유휴공간 등 도시 내 빈 공간(vacant Properties)에 대한 논의는 도시 쇠퇴, 도시 재생 및 지역 재활성화(revitalization)라는 주제와 연관되어 지속적으로 논의되어 왔다. 일본에서는 1980년대 후반부터 역전 개발과 교외 대형 유통점의 출현으로 중심상업지가 빈 상가들이 즐비한 ‘셔터거리’로 전락하여 도심이 붕괴 위험에 처하였고, 이러한 현상은 이후 중심시가지 재생 정책이 활발하게 일어나는 계기가 되었다(와세다 대학 도시지역연구소, 2009). 빈 공간(empty property)은 영국에서도 대상 지역의 쇠퇴를 가늠할 수 있는 가장 극명한(starkest) 단서로 다루어지고 있으며(Power, 1999), 동시에 도시 활성화를 위한 주요 잠재 공간으로 인식되고 있다<sup>44)</sup>.



[그림 2-3] 빈 대지를 활용한 주거 다양화 관련 다이어그램

※ 출처 : Barnett, 2003(p.145)

유휴공간은 기성시가지의 도시재생과 도시설계를 위한 잠재적 수단으로 인식되면서 유휴공간 문제를 바라보는 관점 역시 부정적인 입장에서 긍정적인 입장으로 변화하고 있다. 도시 내 빈 공간의 문제와 빈 공간을 활용한 도시재생에 대한 논의는 미국을 중심으로 이루어졌다. 미국에서는 스프롤(sprawl)에 의한 도시 확장을 지양하고 도심부 공간 이용 효율을 높이고자 하는 스마트성장(Smart Growth) 운동과 연계하여 도시 내 빈 공간의

44) CABE는 2008년, *Public space lessons, Land in limbo : making the best use of vacant urban spaces(공공공간 교환, 도시 유휴공간의 효율적 활용)*에서 효율적 도시재생을 위해서는 도시에서 버려진 공간에 대한 인식 전환이 필수적이라고 강조하고 있으며, 이들 공간은 도시를 활성화 할 수 있는 주요 잠재공간으로 재인식되어야 한다고 주장한다.

이해와 활용에 관한 연구가 활발하게 진행되고 있다<sup>45)</sup>. 선행 연구에 따르면 도시 빈 공간은 도심의 토지 스톡(stock)을 늘리고, 현재의 커뮤니티 재생을 위한 충전식 개발의 기회를 제공하며, 보행자 중심의 복합용도 개발을 가능하게 하며, 지불가능한 주택(affordable housing)을 공급하기 위한 자원이 된다는 점에서 스마트 성장을 위한 이상적인 기회라고 설명한다(Schilling, 2002). Barnett(2003)은 근린 재생을 위해서는 연방 또는 지역 재원을 투입하여 근린에 부정적 영향을 미치는 요인들을 제거해야 하며, 미활용 대지를 활용함으로써 주거다양화와 근린환경 개선 효과를 거둘 수 있다고 주장하였다.



[그림 2-4] 유휴자산의 재활용 순환 구조

※ 출처 : Kildee, Logan, Mallach, Schilling(2009), NVPC Policy Assesment Report Vacant Properties Revitalization Cycle(p.15) 재구성

45) “도시 빈 공간은 스마트 성장의 기본 원칙과 정책을 실현하기 위한 이상적인 기회를 제공한다. 빠르게 성장하는 도시는 기존 주택 재고를 재활용함으로써 명백한 이익을 창출할 수 있을 것이다. 빈 공간 문제가 심각하고 점진적인 쇠퇴를 겪고 있는 도시에서는 근린 공원, 커뮤니티 정원, 공지에 대한 공적 활용을 통해 스마트 성장의 이점을 창출할 수 있을 것이다.” SCHILLING J.M.(2002), p.8.

## 2. 국내 도시 유휴공간의 문제와 잠재력

1절에서는 도시 쇠퇴와 재생 과정에서 도시 유휴공간이 갖는 의미와 가치를 정리하였는데, 앞서 지적한 바와 같이 관련 연구는 주로 서구를 중심으로 이루어져 왔으며 국내에서는 유휴공간의 발생 원인과 주변 지역에서의 영향 등에 대한 심층적인 연구가 이루어진 바 없다. 따라서 본 절에서는 언론 자료에 대한 분석<sup>46)</sup>을 통해 급속한 도시화에 따른 주택과 기반시설 부족 문제를 해결하기 위해 성장 위주의 정책을 지속적으로 추진해 온 국내 도시에서 유휴공간 문제는 어느 정도의 중요도를 가지며, 향후 도시 정비에 있어서 어떠한 잠재력을 가지는가에 대해 검토하였다.

언론 자료 분석은 ‘유휴공간(35개)’, ‘공가·폐가(빈집 포함, 112개)’, ‘빈점포(75개)’의 검색어로 검색한 결과를 바탕으로 진행하였다<sup>47)</sup>. 검색 결과 중 본 연구의 내용과 관계없는 기사는 분석 대상에서 제외하였으며, 총 222개의 기사를 대상으로 주요 내용을 분석하였다. 분석 결과 도시 유휴공간의 발생을 문제로 지적(63개)하고, 조사·관리·정비 촉구 등 대책을 다룬 기사(67개), 공공시설과 주거 등 활용에 대한 기사(72개)가 비교적 고른 분포로 나타났으며, 세부 구분에 따른 기사 수는 아래 표와 같다.

[표 2-2] 검색어와 주요 내용에 따른 언론 보도 빈도

구분	문제	대책					활용방안								총수
		정비	정책	관리	조사	철거	공공시설					주거(상업)	귀농(활성화)		
							휴게	복지(문화)	주차	공원녹지	공공				
유휴공간	8	-	4	-	5	-	2	-	6	6	1	3	-	35	
공가·폐가	26	20	6	9	6	7	5	4	1	4	2	15	7	112	
빈점포	29	2	8	-	-	-	4	(8)	-	-	7	(6)	(11)	75	
<b>합계</b>	<b>63</b>	<b>22</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>24</b>	<b>18</b>	<b>222</b>	

46) Schilling(2002)은 「도시 빈 공간의 재활성화(The Revitalization of Vacant Properties)」의 결론부에서 도시 빈 공간은 매우 복잡한 양상을 보이며, 이에 대한 종합적인 인벤토리가 아직 구축되어 있지 않으므로 도시 빈 공간 문제를 이해하기 위해서는 신문 기사 등 지역 현안에 대한 자료나 구체적인 사례에서 나타나는 현상들을 면밀하게 관찰하는 과정을 거쳐야 한다고 주장하였다. 국내에서 도시 유휴공간의 발생 양상과 원인, 문제와 잠재력에 대한 선행 연구가 부족한 상황에서 본 연구에서는 도시 유휴공간이 우리나라 도시 상황에서 갖는 문제와 잠재력을 분석하기 위한 방법으로 언론 보도내용 검색 방법을 취하였다.

47) 언론자료 분석은 2012년 6월까지 인터넷상에 보도된 기사를 대상으로 진행하였다.

## 1) 국내 도시 유희공간의 문제

국내에서는 2010년 3월, 재개발지구인 부산 덕포동에서 일어난 여중생 살인 사건을 계기로 도시 폐·공가 지역이 우범지대가 되고 있다는 문제가 본격적으로 제기되었다. 언론 보도 자료 분석 결과, 도시 내에서 비어 있는 유희공간은 범죄 이외에도 화재와 안전 사고 발생, 도시경관 저해 등 다양한 측면에서 사회 문제를 유발하는 요인이 되고 있음을 확인하였다.

### ① 화재 및 붕괴 위험

도시 내에 방치되어 있는 폐가와 공가, 빈 점포가 화재의 발원지가 되는 경우가 발생하는 것으로 나타났다. 주로 주택 밀집지역에 분포하는 폐·공가, 상업 밀집지역에 분포하는 빈 점포에서 화재가 일어날 경우 주변 지역에게까지 피해를 입힐 수 있으므로 폐·공가 및 빈 점포에 대한 관리와 특별 조치가 필요하다고 볼 수 있다.

#### ※ 폐·공가 및 빈 점포 화재 발생 사례

- 서울시 동작구 흑석동 소재 공가주택에서 원인미상의 화재 발생(뉴시스, 2007.6.19)
- 창원시 마산합포구 월영동 폐가에서 발생한 화재로 1명 사망(연합뉴스, 2011.5.23)
- 서귀포시 소재 폐가에서 자살 기도, 660여만 원 상당의 재산피해 입혀(제주뉴스, 2010.7.11)
- 구로시장 빈 점포에서 화재 발생, 점포 27곳 태우고 3,500만원 상당의 재산피해 (컨슈머타임스, 2012.3.15)

또한 건축물이 제대로 관리되지 않고 방치될 경우, 구조 안전상의 문제가 발생하여 붕괴 위험이 높아지게 된다. 2007년 9월에는 전남 광양시 고지대에 위치한 폐가가 무너져서 1명이 부상을 당하는 사고가 일어나기도 하였으며, 이에 소방당국은 언론 보도를 통해 폐가 출입을 자제할 것을 당부하였다.

도시 내의 빈 건축물이 화재나 붕괴 등 안전사고 위험이 높다는 사실은 국외 선형 연구들에서 이미 밝혀진 바 있다(Marty, 2009; Shai, 2006)<sup>48)</sup>. 국내에서는 빈 건축물과 안전사고 발생과의 상관관계는 아직 연구된 바 없으나, 위의 언급한 사건·사고들은 국내에서도 폐·공가나 빈 점포 등 유희 건축물이 안전사고의 진원지가 될 수 있음을 확인시켜 준다.

48) Marty(2009)는 2003년에서 2006년 사이에 미국의 공가에서 일어난 화재 사건 분석을 통해 경제적 피해의 심각함을 지적하고 주변 지역에도 부정적인 영향을 끼친다는 것을 밝혔다. Shai(2006)는 필라델피아를 대상으로 소득, 주거, 화재에 의한 피해의 관계를 밝히는 박사논문에서 저소득, 공가 분포 등이 화재에 의한 피해율에 막대한 영향을 끼친다는 사실을 밝혔다.

## ② 범죄 및 청소년 문제 유발

빈 건축물은 타인들의 시선으로부터 분리되고 통제가 어렵기 때문에 범죄의 장소로 이용될 수 있다. 폐·공가의 우범지대화 현상은 다수의 폐·공가가 발생하는 정비사업 예정 지구 등에서 더욱 두드러지는데, 최근 재개발·재건축·뉴타운 지구들의 개발이 지연되면서 지구지정 지역들이 우범지대로 전락할 우려가 더욱 높아지고 있다.

2010년 8월 천안시 청수동 지역 주민들은 폐가 등이 청소년 탈선지로 전락하고 있으므로 관계기관의 대책 마련을 주장하는 등 범죄 예방 차원에서 폐·공가 문제 해결 필요성에 대한 사회적 요구도 높아지고 있는 실정이다.

※ 폐·공가 옆 놀이터·으스스한 골목길... '김길태 교훈' 실종(부산일보, 2010.07.22)

골목길에 을씨년스럽게 방치된 폐·공가도 성범죄 우범화를 조장하고 있다. 서구청은 매년 남부민동의 폐·공가 100여 채를 철거하고 있지만 집주인을 찾지 못해 철거 동의를 받지 못한 빈집 등 130여 채의 폐·공가가 아직 이 일대에 밀집해 있다. 인근 주민 김금순(83·여) 씨는 "예전에는 밤만 되면 빈집에 청소년들이 드나들어 잠을 설쳤다"며 "결국 사람이 못 들어가도록 출입구를 막아 버렸다"고 말했다.

※ 우범자 불러들이는 음침한 골목·폐가...“대낮에도 무서워”(문화일보, 2011.4.27)

뉴타운 지정지역이 우범지대화되면서 가장 큰 우려를 자아내는 것은 이곳이 범죄자들의 은신처나 탈선 청소년들의 집결지가 되기 때문이다.(...)실제로 북아현동 등 철거지역은 유치원생과 초등학생들의 귀갓길로 이용되고 있어 이에 대한 우려는 더욱 커지고 있다.(...)주택 상당수는 중학생 정도만 된다면 담을 뛰어넘거나 문의 잠금장치를 풀고 내부로 진입할 수 있을 만큼 허술하게 관리되고 있었다.(...) 서울시 주택관리국은 지난해 3월 '빈집관리대책'과 '정비사업장 내 공가안전관리 철저통보'등을 통해 뉴타운 등지의 치안상황을 점검하고 있지만 진행상황 등에 대한 관리의 실무부서들이 서로 타부서에 책임을 떠넘기고 있다.

## ③ 도시 환경 및 경관 저해

건축물이 비어 있거나 방치되는 경우 외관에 대한 관리가 이루어지지 못하게 되어 주변 경관에 부정적인 영향을 미치게 된다. 또한 주택가 밀집지역에 위치하는 공가 및 폐가에는 불법적인 쓰레기 투기가 이루어지거나 고양이나 쥐 등 동물 사체가 처리되지 않고 남아있는 경우가 많아서 악취가 발생하는 등 주변 환경을 악화시키는 요인이 된다. 빈 점포는 도심 한가운데 위치한 소규모 점포부터 번두리지역 대규모 점포까지 다양한 형태로 나타나는데, 도시 미관을 해치는 등 새로운 도시문제로 지적되고 있다(노컷뉴스, 2009.7.27, “텅빈 점포 도심 흉물로”).

한편, 민간 건축물뿐 아니라 도심부에 위치하던 공공기관이 외곽으로 이전하면서 다

른 용도로 활용되지 못하고 방치되어 도시 미관을 해치는 요인이 되기도 하는 것으로 나타났다(쿠키뉴스, 2009.2.23, “광주 도심에 텅 빈 공공기관 무용지물 방치”).

※ 도심 속 폐가 방치(노컷뉴스, 2007.10.11)

4년째 방치되고 있는 폐가의 쓰레기와 고양이 사체 등으로 인해 바퀴벌레와 쥐까지 들끓어 주민들의 원성이 높다.(…) 부산진구청 관내에서 신고가 접수된 폐가만 재개발 대상지를 제외하고 당감동 5곳, 범천동 1곳 등 6곳에 이른다. 폐가 주변이 대부분 주택 밀집지역이어서 인근 수백 가구가 악취 등으로 고통을 받고 있다.

※ 텅빈 공공기관 ‘도심 흉물’ 전략(청주아파트뉴스, 2009.10.25)

청주지역 옛 공공기관 건물들이 오랫동안 활용되지 못한 채 도심 속 흉물로 전략하고 있다.(…) 청주 곳곳에 옛 공공기관 건물들이 다른 용도로 사용되지 않은 채 장기간 빈 건물로 남아있어 도시미관을 해치는 것은 물론 관리비용 등의 예산을 낭비하고 있다.

방치 건축물은 위생환경과 경관 측면에서 주변 지역에 부정적인 영향을 미침에도 불구하고 사유재산이라는 이유로 철거나 관리가 이루어지지 못하는 경우가 많다. 그 결과 빈 건축물은 주변 환경의 질적 수준을 심각하게 저해하고 이는 지역 전체를 쇠퇴시키는 요인이 되기도 한다.

#### ④ 행정 비용 가중

도시 유희공간은 화재 및 붕괴 위험, 범죄 및 청소년 문제 유발, 도시 환경 및 경관 저해 등의 문제를 유발하므로 공공부문에서는 이를 해결하기 위해 건축물 안전 검사, 쓰레기 방치 감시, 방법 및 치안 서비스 강화, 환경 정비 등에 소요되는 행정 조치 비용의 지출이 불가피해진다. 아래 기사는 폐·공가 지역의 안전을 확보하기 위해 소요되는 비용에 대한 내용을 담고 있다.

※ 부산광역시 폐·공가지역 140개소에 8억여 원 들여 CCTV 설치(월간시큐리티월드, 2010.12.7)

2010년 부산시 사상지역에서 여중생 살인사건이 발생한 후, 부산시에서는 폐·공가지역을 대상으로 방범용 CCTV 시스템 구축사업을 추진하였다. 부산시에서는 그동안 재개발, 재건축지로 지정돼 폐·공가로 남아있는 지역을 대상으로 경찰청, 자치구·군과 합동으로 전수조사 실시와 함께 폐·공가지역 140개소를 선정, 총 8억 4천3백여만 원의 사업비를 투입할 것이라고 발표하였다.

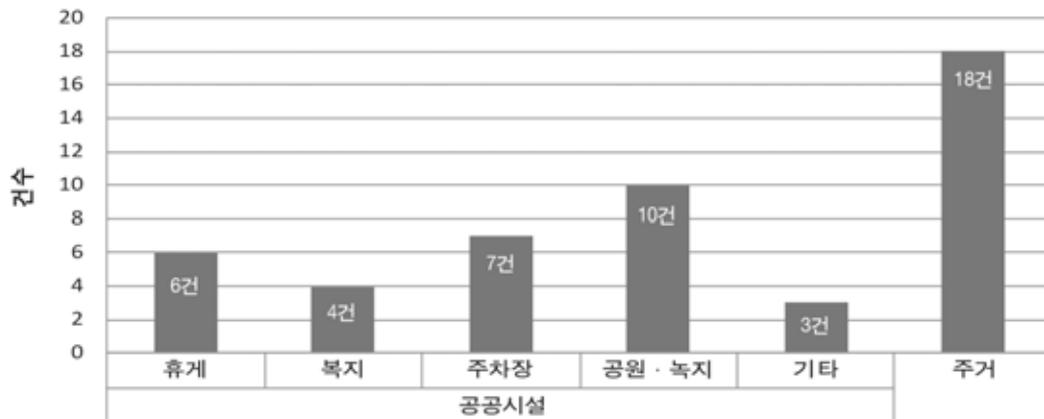
## 2) 국내 도시 유희공간의 잠재력

우리나라에서 도시 내 유희공간에 대한 문제 제기가 시작된 것은 2000년대 이후로 볼 수 있다. 관련 기사 분석 결과 2000년대 이전에는 도시 유희공간 관련 논의가 거의 이루어지지 않았으나, 2003년 이후 재래시장 빈 점포 문제를 시작으로 도시 유희공간에 대한 문제 제기와 이에 대한 활용의 필요성에 대한 논의가 이루어지기 시작하였음을 확인하였다.

### □ 폐·공가 활용 관련 논의

우리나라는 2001년까지 주택 보급률이 100%에 못 미치는 주택 부족 국가였으며<sup>49)</sup> 정책과 논의의 초점이 주택 ‘공급’에 초점이 맞춰져 있었다. 빈 주거 건축물에 대한 논의는 최근에서야 이루어지기 시작하였다.

2009년 이후부터 도시 내 폐·공가에 대한 논의가 이루어지기 시작하였는데, 초기에는 폐·공가를 문제 요인으로 인식하여 이에 대한 철거 및 관리 필요성에 대한 논의가 주로 이루어지다가 2010년 이후 이들 공간을 공공 용도로 활용해야 한다는 필요성에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다.



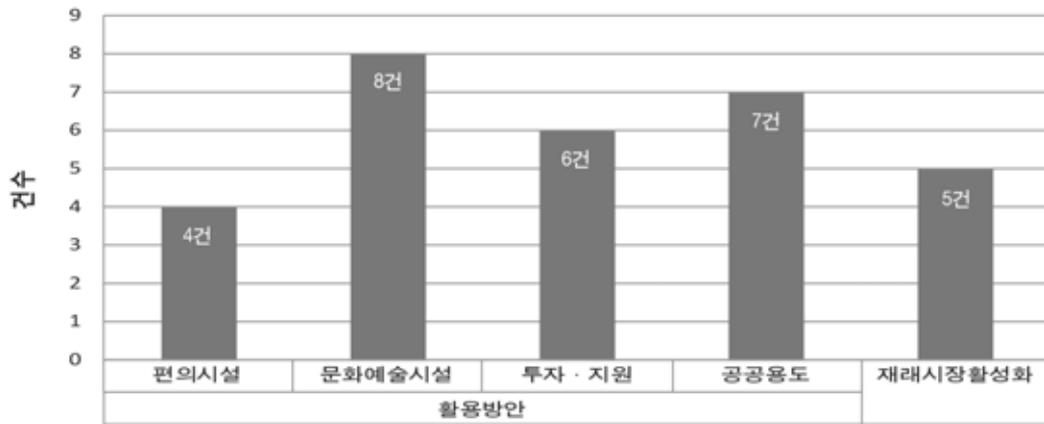
[그림 2-5] 폐·공가 활용 관련 언론보도 건수 분석 결과

49) 우리나라 주택보급률(중전 : 주택수÷보통가구수×100)은 2002년 100.6%로 처음으로 100%를 넘어섰다. 주거현실과 사회변화를 반영하여 기존 주택보급률 산정방식을 보완한 지표인 신주택보급률(주택수에 다가구구분 거처수를 반영하고 가구수는 기존 보통가구에서 1인 가구를 포함하는 일반가구로 대체)은 2008년부터 100%를 넘어섰다(2008년 기준 100.7%), 엄철호·하지영(2011), 「주거문화 진단 및 주택정책 방향설정 연구」, 건축도시공간연구소, pp.27-28.

도시 내 빈 주거 건축물은 기반 시설이 부족한 노후 주거지와 정비사업 예정지구 등에 주로 발생하는데, 이들 공간을 휴게·복지 등 공공시설, 공원·녹지 등 공공공간, 주차장과 같은 기반시설로 활용하여 주거 환경을 향상시키는 사례가 점차 증가하고 있다. 최근의 언론 보도에 따르면 도시 내 빈 주거 건축물을 리모델링하여 저소득층과 대학생, 고령층 주거로 공급하는 등 그 활용 용도가 다양해지고 있음을 확인할 수 있다.

□ 빈 점포 활용 관련 논의

시장 내 빈 점포 활용에 대한 논의는 재래시장 쇠퇴 문제와 결부되어 시작되었으며, 도시 내 빈 주거 건축물 관련 논의보다 앞서 시작되었다. 시장 내 빈 점포는 시장 상인들을 위한 편의시설이나 공부방, 탁아실, 놀이방 등 보육 및 복지 시설로 활용하기도 하지만, 상업 용도를 유지시켜 창업 지원, 농촌 특산물 판매 등의 장소로 제공하기도 한다. 중소기업청과 시장경영진흥원에서 실시하는 「전통시장 및 점포경영 실태조사」의 빈 점포 통계에서 나타난 바와 같이 시장 내의 빈 점포는 점적으로 나타나는 경우보다 집단적으로 빈 공간이 발생하는 경우가 많다. 따라서 빈 점포 활용 문제는 지역 재생 차원에서 ‘재래시장 활성화’와 연계되어 논의되고 있다.



[그림 2-6] 빈 점포 활용 관련 언론보도 건수 분석 결과

□ 도시 유휴공간의 잠재력에 대한 사회적 공감대 형성

기사 검색 결과 빈 점포 활용에 대한 논의는 2003년부터, 도시 지역의 폐·공가 활용에 대한 논의는 2009년부터 본격적으로 시작하는 것으로 보아 우리나라에서 도시 유휴공

간 문제와 활용에 대한 논의는 비교적 최근의 일이라 할 수 있다. 도시 유휴공간이 주변 지역에 미치는 부정적 영향에 대한 인식이 생기면서 공공부문에서는 도시 유휴공간을 효과적으로 관리하여 문제 발생을 최소화하고자 하는 노력을 경주하고 있으며, 이들 공간 활용 방안에 대한 논의와 시도가 다양하게 이루어지고 있음을 확인하였다.

#### □ 도시 유휴공간의 효율적인 관리와 활용 방안에 대한 모색

도시 유휴공간의 관리와 활용에 대한 다양한 시도가 이루어지고 있음에도 불구하고 많은 기사에서는 소유 주체 문제, 책임 소재 회피, 예산 부족, 제도 미흡 등의 문제를 지적하며, 도시 유휴공간을 보다 효율적으로 관리·활용해야 한다는 필요성이 제기되고 있다.

### 3. 근린 재생 자원으로서의 도시 유휴공간 : 연구의 주요 전제

1절에서는 이론적 검토를 통하여 도시 유휴공간이 도시 쇠퇴의 결과임과 동시에 다시 주변 지역에 부정적인 영향을 미치는 문제 요인이 되기도 하지만, 지역과 커뮤니티 재생을 위한 충전식 개발의 기회를 제공하는 자원이 될 수 있음을 살펴보았다. 2절에서는 유휴공간과 관련된 국내 언론 보도 자료에 대한 분석을 통해 우리나라에서도 도시 쇠퇴의 결과로 발생하는 유휴공간이 사회적 문제를 유발하는 요인이 되고 있으며 도시재생 과정에서 잠재 자원으로 인식되어 그 활용에 대한 다양한 논의가 이루어지고 있음을 확인하였다. 본 연구에서는 이러한 논의의 흐름에 근거하여 ‘자원(resource)으로서의 유휴공간’, ‘공공부문의 개입’, ‘유휴공간의 공공적 가치에 주목’을 연구의 기본 전제로 설정하고자 한다.

#### 1) 연구의 주요 전제

##### ① 자원(resource)으로서의 유휴공간

스마트 성장(Smart Growth) 원칙에서는 교외화를 방지하고 기존 개발지에 대한 투자를 늘려야 한다는 내용을 담고 있다. 신개발(Greenfield development)을 최소화하고 기개발지 재개발을 권장할 경우, 도시 유휴공간은 도시 내의 개발을 진작시키기 위한 중요한 자원이 된다(Wilkinson, 2011)<sup>50</sup>).

50) Brookings Institute에 따르면 (미국의) 일반적인 대도시(typical large city)에서 빈 자산(vacant

우리나라 대부분의 도시에서도 신시가지 개발에 따른 구시가지 쇠퇴가 일어나고 있으며, 이에 많은 지자체에서는 구도심(구시가지) 활성화 정책을 추진하고 있다. 우리나라 구도심 및 구시가지는 신개발지에 비해 도로·주차장 등 기반시설과 공공시설 여건이 열악한 경우가 많은데, 도시 유희공간은 기반시설과 공공시설 부족 문제를 해결하기 위한 자원으로 활용될 수 있다.

우리나라 도시에서는 경제 침체와 인구 감소 등으로 신규 개발 수요가 감소하고, 구도심 및 구시가지 지역에 대한 재개발·재건축이 점차 어려워지고 있다. 본 연구에서는 도시 내 유희공간이 구도심 및 구시가지의 거주 환경을 향상시키고 지역을 활성화하는 데에 주요한 자원이 될 수 있다는 선행연구들의 관점을 견지하고자 한다.

## ② 공공 부문의 개입

도시 유희공간은 그 소유 주체에 따라 민간이 소유한 건축물(주거·상업·공업 등)과 공공이 소유한 건축물(국유·공유 포함)로 구분된다. 이 중 공공 소유 건축물을 제외한 민간 건축물들은 재산권 행사의 권한이 민간에게 있으므로 공공 부문의 개입이 현실적으로 어렵다. 그러나 국민의 재산권 보장을 명시한 대한민국 헌법 제23조(재산권의 보장과 제한)에서는 재산권 행사가 공공복리에 적합하지 않을 경우, 공공 부문은 이에 대한 제한을 가할 수 있도록 규정하고 있다.

### ※ 헌법 제23조(재산권의 보장과 제한)

② 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다. ③ 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.

이론 검토에서 밝힌 바와 같이 도시 내 빈 건축물은 화재 및 붕괴 위험 증가, 범죄 및 청소년 문제 유발, 세수 감소, 행정비용 증가 등 주변 지역과 해당 지자체에 부정적인 영향을 미침에도 불구하고 자율적인 시장 논리로는 해결이 어려운 상태이다. 따라서 정부 규제(regulation) 등에 의한 공공 부문의 개입이 불가피하다고 판단된다.

이 때, 정부규제(regulation)는 국가의 강제력(coercive power)에 의존하여 정부가 기업과 개인이 정부의 요구에 응하지 않을 때 불이익을 주고 처벌하는 등 소극적 유인(誘因)과 보상(報償)(negative incentives and rewards)을 부여하는 방식뿐 아니라, 적극적

---

properties)이 차지하는 비율은 15%, 면적은 평균적으로 12,000에이커에 이른다. Wilkinson은 이들 지역에는 기반 시설 등이 이미 설치되어있다는 점에서 신규 개발에 비해 개발이 용이하므로 도시 유희공간은 각 지자체들은 엄청난 자원이 된다고 주장하였다(Wilkinson,2011).

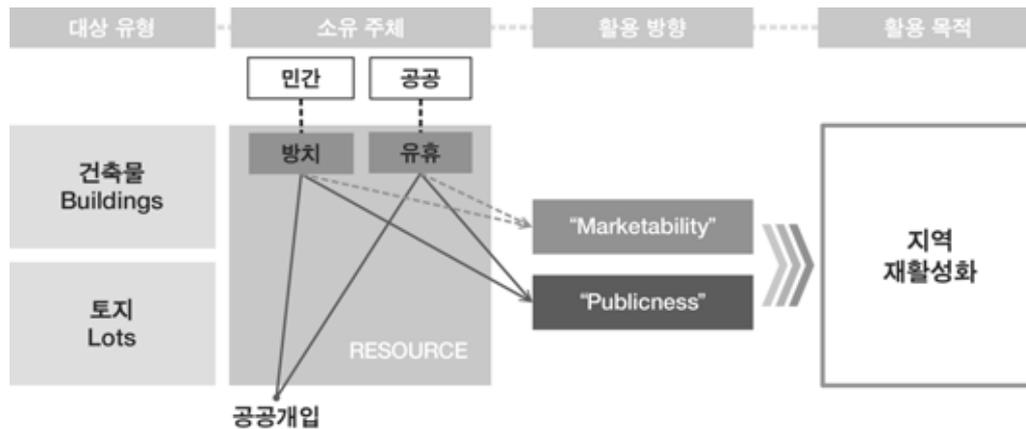
유인과 보상(positive incentives and rewards)을 부여하는 방법<sup>51)</sup>을 포함한다<sup>52)</sup>.

### ③ 유희공간의 공공적 가치에 주목

경제 여건이 양호하고 자본의 흐름이 원활할 때에는 도시 유희공간은 시장 논리에 의해 자율적으로 생성되었다가 소멸된다. 그러나 사회·경제적 여건 변화와 기반시설 등의 물리적 노후화가 진행된 지역에 분포하는 도시 유희공간은 공공 부문의 개입이 제대로 이루어지지 않으면 방치되어 지역 사회에 부정적인 영향을 끼치게 된다.

공공 부문의 개입이 이루어지는 경우, 대상 유희공간의 물리적 환경 개선 등을 통해 다시 시장의 흐름 안에서 민간 용도로 활용하는 방법과 용도를 전환하여 공공 용도로 활용하는 방법이 있다. Shin Aiba & Osamu Nishida(2010)은 도시 자원(urban stock)을 재활용할 경우 자원의 시장성(marketability)뿐 아니라, 자원이 가진 공공성(publicness)을 향상시키는 데에 초점을 맞추어야 한다고 주장하였다<sup>53)</sup>.

도시 유희공간은 기반시설과 공공시설이 부족한 노후화된 지역에 주로 위치하므로 본 연구에서는 이들 공간을 공공시설, 공공임대주택, 공공공간 등의 용도로 전환하여 활용하는 방안에 초점을 맞추고자 한다.



[그림 2-7] 연구의 주요 전제

51) 대표적인 예로 특허(特許)와 보조금(subsidy) 지급을 들 수 있다(최병선, 1992).

52) 적극적 유인과 보상을 정부규제에 포함시키는 데 대해서는 학자들 사이에 이견이 있다. 최병선(1992)은 정부규제는 정부가 민간의 행위를 제약하는 것으로 개념 정의하되, 그 정책수단으로서 소극적 방법뿐만 아니라 적극적 방법이 사용될 수 있다고 보는데, 본 연구에서 전제로 삼고자 하는 '공공 부문의 개입'에는 소극적 방법(정부규제)뿐 아니라 정책 수단으로서의 적극적 방법까지 포함하기로 한다.

53) Shin Aiba & Osamu Nishida(2010), *Re-city, Tokyo : Putting "publicness" into the urban building stocks*, Hou Jeffrey(2010), *Insurgent Public Space*, Routledge, pp.71-80.

## 2) 본 연구에서 ‘도시 유휴공간’ 의 개념 정의

본 연구는 도시 유휴공간을 지역 재활성화 자원으로 인식하고 이에 대한 공공 개입을 통해 공공 용도로 활용하는 것을 기본 전제로 한다. 이러한 전제 하에서 ‘도시 유휴공간’은 도시 지역(읍면부 제외)에 존재하는, 민간과 공공 소유의 건축물과 필지 중에서 유휴 또는 방치 상태인 공간을 의미한다.

민간 건축물이 일시적인 유휴 상태인 경우 자율적인 시장 거래에 따라 재활용이 가능하다고 가정하고 공공의 개입을 필요로 하는 ‘방치(abandoned)’ 성격을 갖는 건축물과 필지를 주요 대상으로 하며, 소유주체가 공공 부문인 경우 다른 공적인 용도로의 전환이 용이하므로 본래 기능이 정지된 유휴 또는 방치 건축물을 모두 포함한다. 본 연구의 대상이 되는 ‘도시 유휴공간’의 범위는 아래 표와 같다.

[표 2-3] 본 연구에서의 ‘도시 유휴공간’ 범위

대상 유형	소유 주체	유휴 상태	기존 용도
건축물 (Buildings)	민간	방치	주거(빈집)
			상업(빈 점포)
	공공	일시 유휴 + 방치	공업(빈 공장, 창고)
			기타
			공공시설
필지 (Lots)	민간	방치	미사용 필지
	공공	일시 유휴 + 방치	

## 4. 소결

2장에서는 도시 유휴공간에 대한 국내외 선행연구 검토를 통해 근린 쇠퇴와 재생 과정에서 유휴공간이 갖는 의미와 가치의 변화를 파악하고, 국내 언론보도 내용 분석을 통해 국내에서도 서구에서와 같이 유휴공간이 다양한 사회적 문제를 유발하고 있으며, 동시에 재생 자원으로 인식되고 있음을 확인하였다. 또한 이를 바탕으로 연구의 주요 전제를 정리하였다.

유휴공간의 개념은 주로 부정적인 의미를 담고 있으며, 도심부의 활성화에 중대한 장애가 되는 공간으로 인식되며, 도시 쇠퇴 현상을 가시적으로 보여주는 단서가 된다고

언급된다. 그러나 동시에 ‘(다른 용도로의) 개발 또는 개선’의 가능성이 있는, 미래에 활용 가능한 ‘자원(resource)’으로 인식되고 있다. 도시 쇠퇴 및 재생 논의가 활발하게 이루어지면서 도시 유휴공간 개념은 환경오염 유발 요인으로서 기개발 산업용지 등을 지칭하는 협소한 개념에서 점차 ‘기존 용도는 쇠퇴하고 다른 용도로 개발이 가능한 잠재력을 가진 용지’를 포괄하는 등 점차 확대되는 경향을 보인다.

도시 유휴공간은 도시 쇠퇴의 결과임과 동시에 주변 지역의 쇠퇴를 심화시키고 물리적 환경을 악화시키는 등 문제 요인이 되는데, 범죄와 화재, 붕괴, 주변 지역 부동산 가치 하락 및 세수 감소, 사회적·행정적 비용 지출 증가 등 다양한 문제를 유발한다. 우리나라에서도 최근 폐·공가 지역에서의 강력 범죄 발생, 화재와 붕괴 사고, 안전문제 해결을 위한 공공의 비용 부담 등 서구에서 확인된 유휴공간의 부정적 영향들이 나타나고 있다. 그러나 도시 유휴공간이 기성시가지의 도시재생과 도시설계를 위한 잠재적 수단으로 인식되면서 유휴공간 문제를 바라보는 관점 역시 점차 긍정적인 입장으로 변화하고 있다. 특히 미국에서는 도시 확장을 지양하고 도심부 공간 이용 효율을 높이고자 하는 스마트성장(smart growth) 운동과 연계하여 도시 내 빈 공간 활용에 관한 노력이 활발하게 전개되고 있다. 우리나라에서도 2003년부터 시장 내 빈 점포, 2009년 이후부터는 도시지역의 빈집 활용에 대한 논의가 본격적으로 시작되는 등 도시 유휴공간을 효과적으로 관리하여 문제 발생을 최소화시키고 이들 공간을 효율적으로 활용하려는 노력이 이어지고 있다.

이러한 논의의 흐름에 근거하여 근린 재생을 위한 자원으로서 유휴공간이 가진 공공적 가치에 주목하고 ‘자원(resource)’으로서의 유휴공간에 대한 ‘공공’부문의 개입이 필요하다는 점을 본 연구의 기본 전제로 설정하였다. 이 때 유휴공간의 대상은 민간 소유 중 공공의 개입을 필요로 하는 ‘방치(abandoned)’ 성격을 갖는 건축물과 필지, 공공 소유의 경우 본래 기능이 정지된 유휴 또는 방치 건축물을 포함한다.

## 제3장 국내 도시 유희공간 현황과 관련 정책·사업 분석

1. 국내 도시 유희공간 현황
2. 국내 도시 유희공간 발생 유형
3. 국내 도시 유희공간 관련 정책 및 사업 현황
4. 소결

### 1. 국내 도시 유희공간 현황

#### 1) 국내 도시 유희공간 현황 개요

국내 도시 유희 현황에 대해서는 소유 및 관리 주체, 용도 등에 따라 통계 및 조사 자료가 구축되어 있으며, 교육과학기술부와 도시재생사업단 등이 수행한 선행연구<sup>54)</sup>에서 유희교실, 유희건축물 및 미이용 필지 등에 대한 조사가 이루어졌다. 본 절에서는 국내 도시 공간의 유희 현상을 파악하고 문제의 본질을 이해하기 위해서 공식적인 통계 자료 및 기존 연구에서의 유희공간 조사 결과를 분석하였다.

	세부구분	공식 조사·통계	기존 연구	조사방법
공공소유	국유	유희 행정재산 (기획재정부+조달청)	폐교(교육과학기술부)	도시쇠퇴지역 유희공간 현황 (도시재생사업단)
	공유		유희동침사 <sup>54)</sup> (도시재생사업단)	
민간소유	주거	빈집(인구주택총조사)	도시쇠퇴지역 유희공간 현황 (도시재생사업단)	도시쇠퇴지역 유희공간 현황 (도시재생사업단)
	상업	빈점포(점포경영실태조사)		
	공업			

[그림 3-1] 국내 도시 유희공간 관련 조사 자료 현황

54) 류호섭 외(2011), 「유희교실의 실태분석 및 향후 사회변화 분석을 통한 활용 방안 연구」 교육과학기술부, 김광중 외(2010a), 「도시쇠퇴 실태 자료구축 및 종합정보시스템 구축」, 도시재생사업단, 최재필 외(2010), 「용도쇠퇴 건축물 개조·재활용 기술 개발」, 도시재생사업단 등.

## 2) 국·공유시설 유휴 현황

### ① 유휴행정재산 현황

#### □ 유휴행정재산 조사 개요<sup>55)</sup>

각 부처는 관리 중인 행정재산이 “해당 중앙관서 소유”라는 인식 하에 행정목적 미 사용 재산까지 계속 보유하려는 경향을 가지며, 이에 따라 실제 필요기관이 행정재산을 사용하지 못하거나 행정목적 부적합재산이 행정재산으로 분류됨에 따라 활용가치가 저하되는 문제가 발생한다. 이에 기획재정부와 조달청에서는 서민생활·중소기업 지원 등 정책적 수요에 적극 활용하여 재정부담을 완화하고 유휴화 사전방지 등 행정재산 관리의 효율성을 제고하기 위해 각 부처의 행정재산 현황을 파악·회수하고자 하였으며, 「국유재산법」 개정(2009.01.30)을 통해 제21조(총괄청의 감사 등)에 중앙관서의 장이 소관 행정재산 중 유휴행정재산 현황을 매년 총괄청에 보고하도록 하였다.

#### ※ 유휴행정재산 정의

- ‘유휴행정재산’이란 행정재산이 활용계획 변경 등으로 당초의 사용목적에 따른 공용, 공공용, 기업용, 보존용<sup>56)</sup> 재산으로 사용되지 아니하거나 사용할 필요가 없게 된 재산

- ① 행정목적으로 사용되지 않고 있는 재산으로 5년 이내 구체적인 활용계획(청사수급계획 반영 등)이 없는 재산
- ② 국가 이외의 자에게 5년 이상 사용·수익허가 하고 있는 재산
- ③ 국가 이외의 자에게 대부 중인 재산으로 5년 이내에 구체적인 활용계획이 없는 재산
- ④ 교환 재원으로 관리전환 받은 후 2년 이상 교환하지 않거나 교환이 무산된 재산
- ⑤ 기타 용도폐지가 필요하다고 판단되는 재산

55) 조달청 국유재산기획조사과(2012), 「유휴행정재산 조사 실무」, 조달청, pp.1-2. 참조.

56) 행정재산 중 각 세부 항목의 정의는 아래 표와 같다(국유재산법 제6조).

공용 재산	국가가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 주거용으로 사용하거나 대통령령으로 정하는 기한까지 사용하기로 결정한 재산(ex. 청사, 관사, 학교).
공공용 재산	국가가 직접 공공용으로 사용하거나 대통령령으로 정하는 기한까지 사용하기로 결정한 재산(ex. 도로, 하천, 항만, 공항, 공유수면 등).
기업용 재산	정부기업이 사무용·사업용, 당해 기업에 종사하는 직원의 주거용으로 사용하거나 대통령령으로 정하는 기한까지 사용하기로 결정한 재산
보존용 재산	법령이나 그 밖의 필요에 따라 국가가 보존하는 재산 (ex. 문화재, 사적지, 요존(要存)국유림).

□ 2011년 유휴 행정재산 실태조사 결과<sup>57)</sup>

기획재정부와 조달청은 2011년 8-12월 중 교육과학기술부 등 10개 부처·청<sup>58)</sup>의 행정재산 2,000필지에 대해 활용실태를 점검하였다. 실태점검 결과, 조사대상 2,000필지 중 행정목적으로 사용 중인 재산은 41%에 해당하는 829필지에 불과하고, 59%(1,171필지)는 행정목적으로 사용되고 있지 아니한 것으로 나타났다.

기획재정부는 조사결과를 반영하여 행정목적으로 사용되고 있지 않는 재산에 대하여는, 타 부처에서 행정목적으로 사용하도록 하거나, 정부차원의 활용계획이 없는 재산의 경우 대부 또는 매각 등을 통하여 민간이 활용할 수 있도록 하는 정책을 추진 중이다.

※ 행정목적으로 사용되지 않고 유휴 재산으로 보유하고 있는 사례

- 국토해양부(여수지방해양항만청): 여수산업단지 부지(48,442㎡)로 취득하였으나 미활용
- 국토해양부(남해군): 해안도로 조성 목적으로 취득, 일부 미활용(1,025㎡)
- 교육과학기술부: 국립 국제교육원 신축 부지(9,936㎡, 분당소재)로 취득하였으나 미활용

□ 2012년 유휴 행정재산 실태조사 결과<sup>59)</sup>

2012년에도 조달청은 기획재정부의 요청으로 3-6월에 걸쳐 국토해양부 등 39개 중앙관서의 행정재산 건물부지(대지) 16,379필지(78,767원)에 대한 활용실태를 점검하였다. 이 조사는 국유재산조사관리시스템의 개선으로 2011년에 비해 훨씬 큰 규모로 진행되었는데, 조사 결과 행정목적으로 활용 중인 재산이 14,552필지(88.8%), 행정목적 외로 활용 및 기타 재산 등이 1,827필지(11.2%)에 달하는 것으로 나타났다.

※ 행정목적 외 활용 대상 재산

- 행정목적 외 1,078필지(6.6%) : 용도폐지 대상 735필지, 활용계획 197필지, 사용승인(관리전환) 58필지, 지자체 점유 80필지, 사용허가 중 8필지
- 기타(4.6%) : 용도폐지 완료 또는 추진 중 407필지(2.5%), 국가 외 소유(공유재산 등) 342필지(2.1%)

조달청 보도자료(2012.08.09)에서는 정부 보유 행정재산이 5년 이상 행정목적으로 활용되지 않을 경우 용도폐지하여 타 부처가 행정목적으로 사용하게 하거나 대부 또는 매각 등을 통해 민간이 활용할 수 있도록 총괄청(기획재정부장관)에 인계해야 함에도 국유재산의 효율적 활용이 제대로 이루어지지 않고 있다고 지적하였다.

57) 기획재정부(2012), “2011년 유휴 행정재산 실태조사 결과”, 기획재정부 보도자료(2012.3.6).

58) 교육과학기술부, 국방부, 국토해양부, 농림수산식품부, 보건복지부, 환경부, 행정안전부, 경찰청, 문화재청, 산림청

59) 조달청(2012), “행정목적 외 사용 등 국유재산 ‘관리소홀’”, 조달청 보도자료(2012.08.09).

## ② 폐교 및 유휴교실 현황

### □ 폐교 및 유휴교실 통계 개요

교육과학기술부는 전국 폐교 현황을 포함한 교육통계조사 결과를 데이터베이스로 구축하고 있으며, 한국교육개발원 교육통계연구센터 통계서비스를 통해 자료를 공개한다. 또한 일반인들이 폐교 관리현황을 파악하고 활용안내 정보에 접근할 수 있도록 각 교육청 홈페이지에도 폐교현황을 공개하고 있다. 이는 1999년에 제정된 「폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법」 제4조에서 규정하는 “폐교재산의 활용계획”에 따른 것이다.

그러나 공식적인 통계 자료가 존재하는 폐교 현황과 달리 다양한 요인에 따라 유동적으로 변화하는 유휴교실에 대한 공식적인 통계자료는 없고 교육과학기술부에서 발간한 「유휴교실의 실태분석 및 향후 사회변화 분석을 통한 활용방안 연구(류호섭 외, 2011)」 등 일부 선행연구에서는 일선 학교 시설 현황에 대한 설문조사를 통하여 유휴교실 현황을 파악하였다.

### □ 폐교 및 유휴교실 현황

#### • 폐교 현황

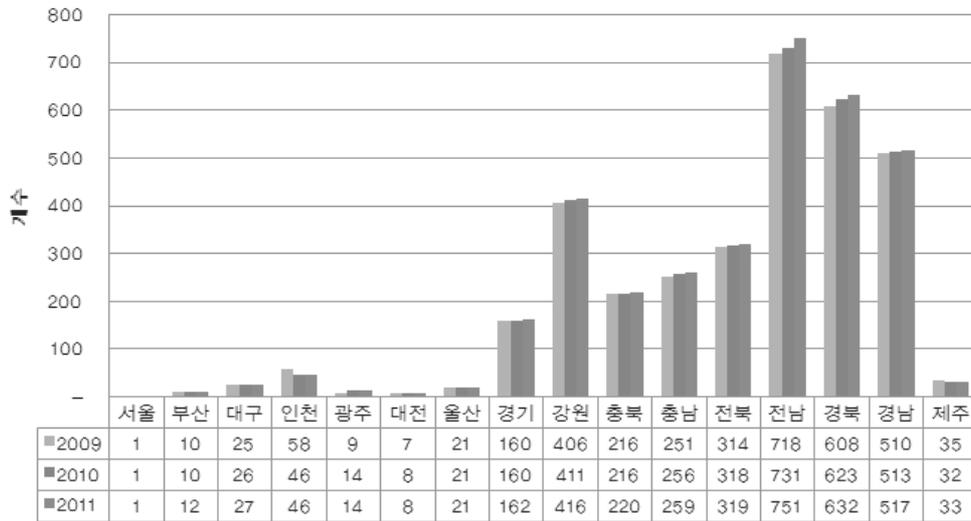
폐교는 학생 수 감소로 인해 자연적으로 일어나기도 하지만 소규모학교 통·폐합 정책에 따라 폐교되는 경우도 발생한다. 2009년-2011년 폐교 현황(1982년 이후 누적 폐교 수)을 살펴보면, 2009년(3,349개), 2010년(3,386개), 2011년(3,438개)로 연간 37개, 52개의 학교가 폐교했음을 알 수 있다. 2011년까지 폐교된 3,438개의 학교 중 1,939개는 매각이 완료되었으며, 1,033개는 임대 또는 자체적으로 활용 중, 466개는 향후 활용계획이 있는 상태이다.

[표 3-1] 시도교육청 폐교재산 현황(2011.4.1. 현재)

시도 교육청	'82년 까지 폐교 학교수 (B+C+D)	매각 완료 (B)	활용현황								향후 활용 계획 (D)	
			대부(임대)							자체 활용		계 (C)
			교육 시설	시책 복지 시설	문화 시설	공공 체육 시설	소득 증대 시설	기타	소계			
합계	3,438	1,939	272	65	84	15	220	161	817	216	1,033	466

\* 출처 : 교육과학기술부 정보자료실, 시도교육청 폐교현황 자료

최재필 외(2010)의 연구에서 지적한 바와 같이 폐교시설의 지역별 통계에 따르면 수도권과 광역도시권 내에는 폐교 수가 현저하게 낮으며, 전남, 경북, 경남 등 지방 지역을 중심으로 높은 비율이 분포하고 있음을 알 수 있다. 2009년-2011년 사이 연도별 변화 추이 분석 결과를 살펴보면, 수도권과 광역도시권 지역의 폐교는 광주(5개소 증가)를 제외하면 거의 증가하지 않거나(서울, 울산) 소폭으로 증가(부산, 대구, 대전, 경기)하는 데에 반해 제주도를 제외한 모든 지방에서는 폐교 수가 꾸준히 증가하고 있음을 알 수 있다.



[그림 3-2] 시도별 2009-2011년 폐교 수 변화 추이

※ 출처 : 교육과학기술부 정보자료실

최재필 외(2010)는 교육과학기술부 통계데이터 중 지역현황 자료가 구축된 총 1,877개 폐교재산을 대상으로 입지현황을 분석한 결과, 도시지역, 도시외곽지역(개발제한구역 및 토지거래허가구역 포함), 지방 지역중심지, 상업지역 등 네 개 지역 항목에 해당하는 폐교시설은 전체 사례의 2.3% 미만을 차지하여 도시거점 시설로의 가능성이 매우 낮다고 볼 수도 있으나, 폐교시설이 주로 주거지역 내에 위치하는 등의 여건을 고려할 때 도시재생 거점 공간으로서의 중요도는 높다고 평가하였다<sup>60)</sup>. 폐교는 도시 지역에서의 발생 비율이 낮음에도 불구하고 주거지역 중심부에 위치하고 시설 규모가 크기 때문에<sup>61)</sup> 다른 용도

60) 최재필 외(2010)의 연구에서는 지역여건, 입지여건, 교통여건, 개발계획, 활용현황 등을 분석항목으로 설정하여 폐교시설의 도시재생 거점시설로의 전환 가능성을 검토하였다. 검토 결과, 도시재생 측면에서의 폐교시설의 활용 가능성은 타 용도취득 시설 유형과 비교하여 상대적으로 낮다고 할 수 있으나 잠재적인 측면에서 심층 검토 필요성이 있다고 설명하였다.

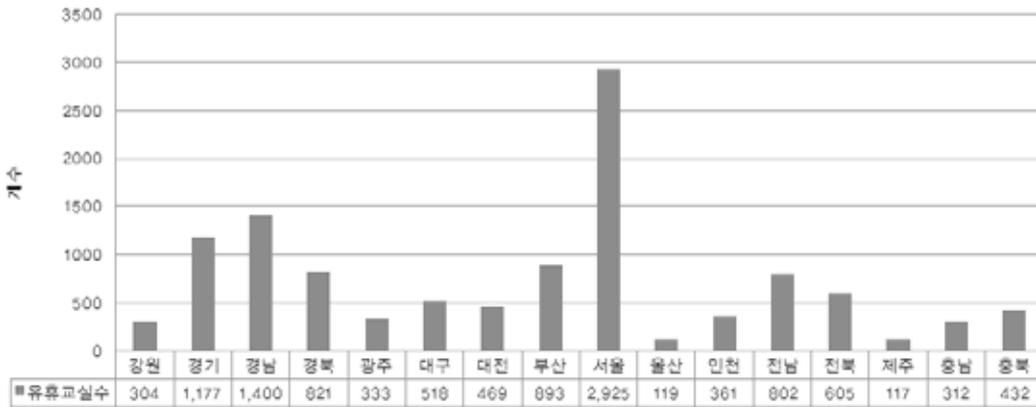
61) 2012년 현재 문화·예술·복지공간으로의 리모델링이 진행 중인 부산시 남구 소재 구)동천초등학교의 경우

로 전환될 경우 지역에 미치는 영향이 클 것으로 예상되므로 도시 유희공간으로서의 중요성은 매우 높다고 할 수 있다<sup>62)</sup>.

- 유희교실 현황

「유희교실의 실태분석 및 향후 사회변화 분석을 통한 활용방안 연구(2011)」의 유희교실 현황 조사에 따르면, 전국의 유희교실 수<sup>63)</sup>는 11,588개로 지역별 분포는 아래 그림과 같다. 폐교와 달리 유희교실은 수도권 및 광역도시권에서도 다수 분포하는 것으로 나타났다. 아래 조사 결과는 설문 조사를 바탕으로 작성한 것이므로 응답 학교 수가 많은 지역에서 유희교실 수가 더 높게 나타났다고도 볼 수 있으나, 광역 도시와 지방 도시 모두에서 유희교실이 중요한 빈도로 발생하고 있음을 알 수 있다.

국내 도시에서는 1980년대까지 도시화에 따른 급격한 인구 팽창으로 인하여 과밀학급, 과대학급 문제가 제기되었으나, 1990년대에 들어서면서 인구 성장이 감소하고 도시계획에 따른 택지개발과 단지계획 등으로 도심 공동화 현상이 나타나고 그 결과 유희교실이 발생하고 있다(류호섭 외, 2011).



[그림 3-3] 지역별 유희교실 수

※ 출처 : 류호섭 외(2011)의 연구 p.71의 표내용을 바탕으로 재구성

부지 면적이 부지 면적이 8,375㎡, 건축물 연면적이 6,237.7㎡에 이른다. 부산시(2012), “재생에 문화를 입히다 : 창의문화촌 조성계획”, 부산시 창조도시본부.

62) 최재필 외(2010)의 연구에서는 입지적, 접근적 측면에서의 관련성을 검토하기 위해 설정한 항목에 따라 분석한 결과, 도시재생 거점시설과 가장 직접적인 관련성을 가지는 지역여건, 입지여건, 개발계획의 세 가지 항목에 해당하는 폐교 수를 314건으로 산정하였다.

63) 「유희교실의 실태분석 및 향후 사회변화 분석을 통한 활용방안 연구(2011)」에서 유희교실 수는 설문조사 결과 각 학교에서 기입한 학교의 각 실에서 초·중·고별 기본시설 등에 포함되는 모든 시설을 제외하고, 이외의 시설을 유희교실로 간주하여 산정하였다.

### 3) 빈집 및 빈점포 통계 분석<sup>64)</sup>

#### ① 빈집 및 빈점포 통계 개요

##### □ 빈집 통계 개요

5년마다 실시하는 인구주택총조사에서는 1995년부터 빈집조사표를 이용한 빈집 조사를 실시하고 있다. 인구주택총조사에서의 ‘빈집’은 ‘매매, 임대, 분양, 이사 등의 사유로 조사기간 동안 사람이 살지 않고 있는 단독주택, 아파트, 연립주택, 다세대주택, 비거주용 건물 내 주택’을 말하며, 다가구주택은 주택 전체(모든 가구분)가 모두 비어 있어야 빈집에 해당된다<sup>65)66)</sup>.

인구주택총조사에서는 주택 종류(단독주택, 아파트, 연립주택, 다세대주택, 비거주용 건물 내 주택)에 따라 빈집 통계 자료를 구축하고 있으며, 빈집사유(매매임대이사, 미분양미입주, 현재 수리중, 일시적(가끔) 이용, 영업용, 기타) 및 비어있는 기간(3개월 미만, 3-6개월 미만, 6-12개월 미만, 12개월 이상), 파손 정도(파손없음, 일부 파손)를 함께 기재하도록 하고 있다.

빈집 통계는 도시 쇠퇴 정도를 파악하는 데에 근거 자료로 활용할 수 있다. 도시재생사업단(2010)에서는 노후주택 수 변화율, 신규주택 수 변화율과 함께 공가 수 변화율을 도시 쇠퇴를 판단하는 물리환경의 영역 지표로 설정하였다. 빈집 증가는 대상지의 경제상황이 악화되고 주거매력도가 떨어진다는 반증이며, 빈집이 많으면 물리적 환경 악화와 함께 안전, 위생, 치안에서 문제가 나타날 수 있다는 점에서 도시쇠퇴와 관련한 유효한 지표라고 볼 수 있다<sup>67)68)</sup>.

64) 빈집 및 빈점포 통계 분석 부분은 이경주 교수(한국교통대학교)의 외부 원고 “GIS기반의 공간분석기법을 이용한 전국 유휴공간 분포 특성에 관한 연구”를 바탕으로 내부 연구진이 정리, 재작성하였다.

65) 인구주택총조사 조사용어 설명(<http://www.census.go.kr/>) 참조

66) 국내의 빈집 관련 연구 및 법제도에서는 ‘빈집’에 대한 명확한 개념 정의가 이루어지지 않은 상태이며, 아래 표와 같이 빈집 판정 기간 산정 방식 등에서 차이를 보인다.

근거	용어	정의
농어촌주택개량촉진법 (제2조 제2항)	빈집	시장·군수·구청장이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상을 아무도 거주하지 아니하거나 사용하지 아니하는 농어촌주택 또는 건축물을 말한다.
서울시 주택지표 재설정에 관한 연구(서울시정개발연구원,1995)	공가	1개월 이상 비어있는 독립 주거 공간
다세대주택의 공가발생에 대한 물리적 요인분석 연구(이동기 외,2005)	공가	(도시) 조사시점을 기준으로 6개월 이상 비워져 있는 주택 또는 건축물

## □ 빈 점포 통계 개요

중소기업청 시장경영진흥원은 전국 1,517개 전통시장 상인회 대표 및 49,618개 개별 점포 점주를 대상으로 「전통시장 및 점포경영 실태조사<sup>69)</sup>」를 실시하며, 이 조사에는 빈 점포 현황 조사가 포함되어 있다. 「전통시장 및 점포경영 실태조사」에서 ‘빈 점포’란 조사 시점을 기준으로 최근 3개월 동안 영업을 하지 않는 점포로, 각기 다른 임대자가 1주일 미만 동안 임대하여 영업하는 경우도 포함한다.

## ② 통계 분석의 관점

### □ 분석 개요

위의 통계 자료를 바탕으로 국내 82개 도시의 유휴공간 발생 현황과 특성을 파악하기 위해 빈집과 빈점포의 분포실태와 유형간 공간적 관계성에 대한 분석을 실시하였다. 또한 도시의 고령화 추세 및 도시쇠퇴 실태와 유휴공간 분포의 공간적 관계를 파악하기 위하여 노인인구<sup>70)</sup>수 및 도시쇠퇴지수를 변수로 추가하여 분석을 수행하였다.

### □ 분석의 공간적·시간적 범위와 지수

분석의 공간적 범위는 전국의 82개 시 지역이며<sup>71)</sup>, 분석의 시간적 범위는 2000년, 2005년, 2010년의 세 개 년도이다.<sup>72)</sup> 82개 시 지역을 대상으로 네 개 변수의 절대비율, 상대비율, 공간가중상관지수(Geographically Weighted Correlation Coefficient)를 산출하였다. 각 지수는 빈집 변수를 예를 들어 아래와 같이 정의한다.

$$\text{절대비율}(R_{ij}) = [i\text{년}, j\text{시 총 빈집수}] / [i\text{년 전국의 총 빈집수}]$$

$$\text{상대비율}(L_{ij}) = [i\text{년}, j\text{시 빈집비율}] / [i\text{년 전국의 빈집비율}]$$

67) 도시재생사업단(2010), “한국 도시쇠퇴의 실태와 특성”, 도시재생사업단 토론회 자료(2010.4.14)

68) 도시재생사업단(2010)은 빈집비율이 지역의 주거매력도와 인구유출을 종합적으로 판단할 수 있다는 점에서 도시 쇠퇴를 판단하는 유효한 지표가 될 수 있으나, 주택 건축은 사회·경제적 이유뿐만 아니라 정책 결정에 영향을 받게 되므로 지표 적용에 유의할 필요가 있다고 설명하였다(ex. 노후주거지 정비 지역에서는 일시에 공가율이 급격하게 증가할 수 있음).

69) 과거에는 「전통시장 실태조사」와 「점포경영 실태조사」로 나뉘어 조사되었으나, 2008년 8월 통계청 정부승인통계 종합정비계획에 따라 「전통시장 및 점포경영 실태조사」로 통합되었다(2008.8.7.작성변경 승인).

70) 노인인구는 통계청 기준 65세 이상 인구를 의미한다.

71) 2010년을 기준으로 마산시, 진해시, 창원시가 창원시로 통합함으로써 기존 84개의 시에서 82개로 조정되었다.

72) 2005년과 2010년에는 있으나 2000년에는 없는 변수가 일부 있음. 따라서 변화율의 계산은 모든 시점에서 값이 있는 변수에 한정한다.

변화율  $\left( C_{ij} = \frac{T_{ij} - T_{pj}}{T_{pj}} \right) =$  전 시점  $p$ 년 대비 현 시점  $i$ 년,  $j$ 시 빈집수의 변화율

공간가중상관지수( $GWCC_{ij,x,y}$ ) =  $i$ 년,  $j$ 시  $X$ 와  $Y$ 간 공간적 상관계수

#### □ 절대비율과 상대비율

절대비율의 경우 전국대비 각 시별 빈집수의 비율을 의미하기 때문에 모집단 (Population: 빈집을 포함한 모든 유형의 주택)인 총주택수가 많은 대도시의 경우 절대비율의 값은 클 것으로 예상된다. 절대비율이 지역(시) 내 모집단의 수를 고려하지 않는 반면 상대비율은 지역 내 모집단을 고려하기 때문에 각 지역별 빈집수의 상대적 비중을 반영할 수 있다<sup>73)</sup>. 상대비율은 각 지역별 모집단 대비 빈집 수를 이용하여 계산한 비율로써 절대비율과는 또 다른 유용한 정보를 제공하기 때문에 이 분석에서 활용하였다.

#### □ 변수간 공간적 상관관계 분석 : 공간가중상관지수(GWCC) 방법론 적용<sup>74)</sup>

이 연구에서는 공간가중상관지수(GWCC)라는 방법론을 고안하여 실증분석에 적용하였다. 공간가중상관지수는 두 변수들 간 공간적 상관관계를 추정한다. 대부분의 공간현상은 공간자기상관성(Spatial Autocorrelation)을 가지기 때문에 지리적으로 근접하여 위치한 지역들은 비슷한 성향을 보인다고 볼 수 있다. 이 연구에서 활용하는 인구수, 노인인구수, 빈집수, 빈집포수, 상대비율, 절대비율 등은 공간자기상관성을 지니는 변수로 볼 수 있으며 각 변수들 간 상관관계는 공간상에서 지역에 따라 다르게 나타날 것으로 예상된다. 이 연구에서는 전국 모든 시 지역에 걸쳐서 일정한 것으로 가정하는 기존의 상관계수를 공간자료에 적용하여 두 변수 간 상관도의 지역별 편차를 살펴볼 수 있도록 공간가중상관계수를 정의한다. ‘공간가중’의 의미는 서로 인접한 지역일수록 비슷한 성향을 보임을 전제로 두 변수 간 관계성의 정도가 비슷해지도록 가중치를 높게 부여하는 것이다. 이러한 지역정보는 지역별로 이질적인 정책변수들 간 관계성을 파악함으로써 지역여건을 좀 더 현실적으로 반영하는데 유용하게 활용할 수 있을 것으로 예상된다.

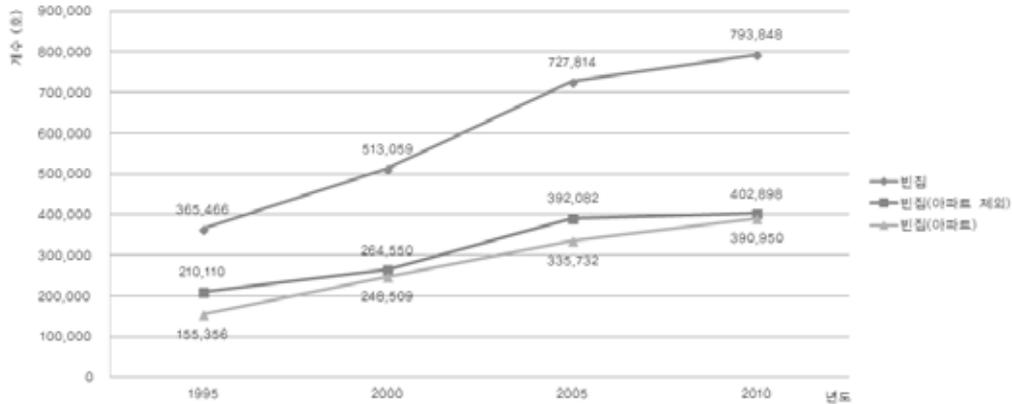
73) 예를 들어, 인천광역시의 경우 총 주택 수가 50,000개이고 빈집 수가 1,000개인 반면, 충주시의 경우는 총 10,000개의 주택 중 빈집이 1,000 개라고 가정하면 총량에 있어서는 인천광역시가 훨씬 많지만 각 지역에서 빈집 1채가 차지하는 비중을 살펴보면 인천광역시는 1/50인 반면 충주시는 1/10로서 충주시가 더 큰 것을 알 수 있다. 즉, 절대적 총량의 관점(절대비율)에서 보면 인천광역시가 문제가 더 심각하지만 지역 내에서 빈집 1채가 차지하는 상대적 비중의 관점(상대비율)을 반영할 경우 충주시가 더 심각한 문제를 가질 수 있음을 추론할 수 있는 것이다.

74) 공간가중상관지수 방법론에 대한 자세한 내용은 부록 참조.

### ③ 빈집 현황<sup>75)</sup>

#### □ 총 빈집 수 변화

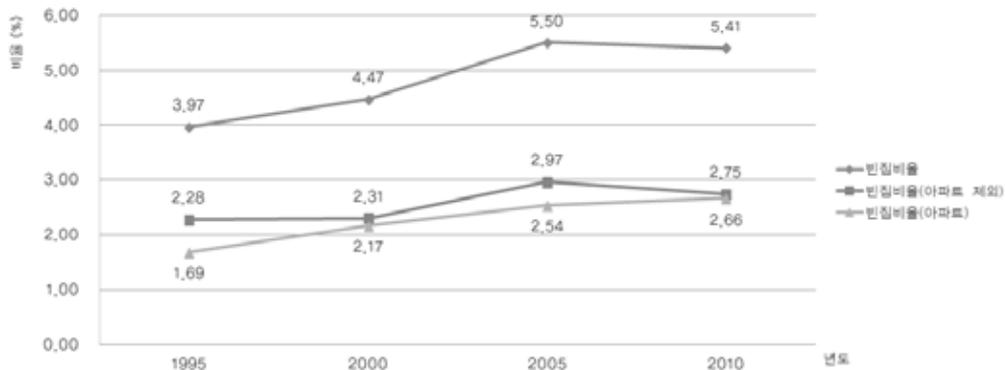
빈집 조사가 시작된 1995년 이후 5년 단위로 조사한 전국의 총 빈집 수는 아래 그래프와 같다. 2005-2010년 사이의 빈집 증가 속도는 1995-2005년에 비해 다소 완화되었으나 총 빈집 수는 지속적인 증가세를 보이며, 1995년 365,466호에서 2010년 793,848호로 117.2%가 증가하였다.



[그림 3-4] 1995-2010년 빈집 수 변화(빈집 전체, 아파트 제외, 아파트)

#### □ 공가율(빈집 수/총 주택 수)의 변화

총 주택 중 빈집이 차지하는 비율은 1995년(3.97%)에서 2000년(5.50%)까지 빠른 속도로 증가하다가 2010년(5.41%)에는 소폭 감소하였다.



[그림 3-5] 1995-2010년 빈집 비율 변화(빈집 전체, 아파트 제외, 아파트)

75) 「국가통계포털」, <http://kosis.kr/>의 자료를 참조.

빈집을 아파트를 제외한 주택유형(단독, 다세대, 다가구 등)과 아파트로 구분해 볼 때, 아파트 빈집 수가 보다 높은 비율로 증가하고 있으며 2010년까지 증가세가 이어졌다. 그러나 전체에서 차지하는 비율은 아파트(2.66%)에 비해 아파트를 제외한 주택유형 비율(2.75%)이 상대적으로 높게 나타났다.

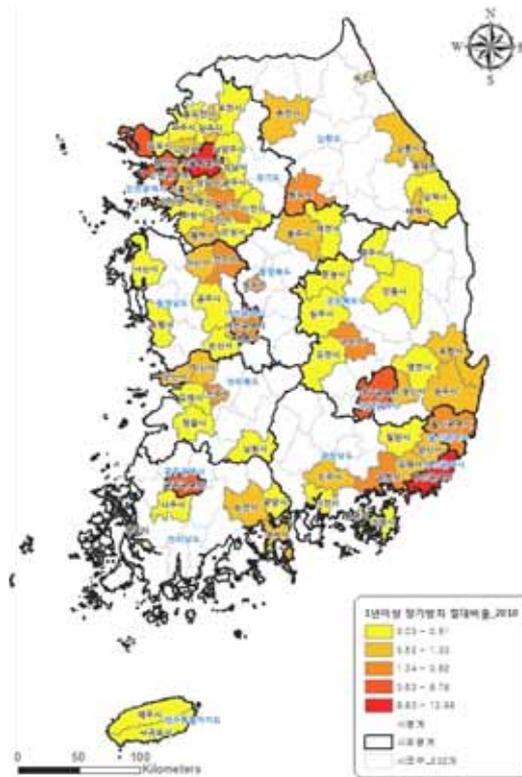
□ 방치 성격의 빈집 발생 현황

- 장기 유휴(1년 이상) 단독주택 빈집 절대비율 변화

아래 그림은 각각 2005년과 2010년 시점에서 1년 이상 장기 방치된 빈집(단독주택)의 절대비율을 나타낸다. 이 두 그림을 비교하면 지난 5년 기간 동안 장기 방치된 빈집의 수가 전반적으로 증가하였으며 이러한 경향은 수도권보다 지방 중소도시 및 부산광역시에서 특히 뚜렷하게 나타났음을 알 수 있다. 장기 방치된 빈집의 존재는 지역 커뮤니티의 물리적 여건과 지역경제 쇠퇴를 가속화시킬 우려가 있으므로 이에 대한 대처가 요구된다.



[그림 3-6] 2005년 1년 이상 방치된 빈집(단독주택)의 절대비율(%)

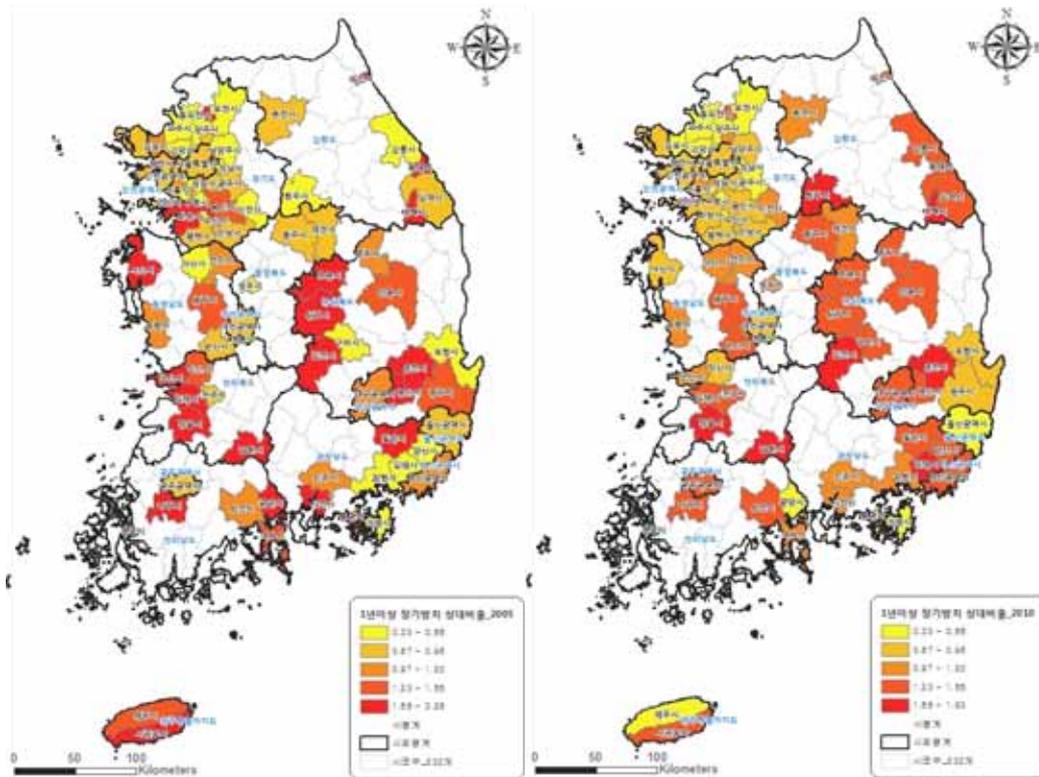


[그림 3-7] 2010년 1년 이상 방치된 빈집(단독주택)의 절대비율(%)

- 장기 유휴(1년 이상) 단독주택 빈집 상대비율 변화

아래 그림은 2010년 장기 방치 주택의 상대비율 분포를 나타낸다. 2005년에 비하여 2010년에는 수도권 지역의 경우 장기 방치 주택의 상대적 비중이 전반적으로 감소한 반면 지방 중소도시들 및 부산광역시권 내 도시들의 경우는 분명한 증가세를 보여주고 있다. 이러한 증가세는 지방 중소도시 및 광역권 내에서 도시 내 빈집 발생 문제가 더욱 심각해지고 있음을 보여준다.

이로부터 추론할 수 있는 점은 이러한 추세가 계속된다면 해당 도시들의 경우 위에서 간략히 언급한 장기 방치로 인한 지역 내 물리적, 경제적, 사회적 문제가 더 심각한 현안으로 다가올 수 있다는 것이다. 따라서 특히 중남부 내륙 지역의 지방 중소도시 및 부산광역시권 도시들을 중심으로 장기 방치될 가능성이 있는 유휴공간의 활용을 촉진하기 위한 정책적 대안을 마련하여 실행하는 것이 매우 중요할 것으로 판단된다.



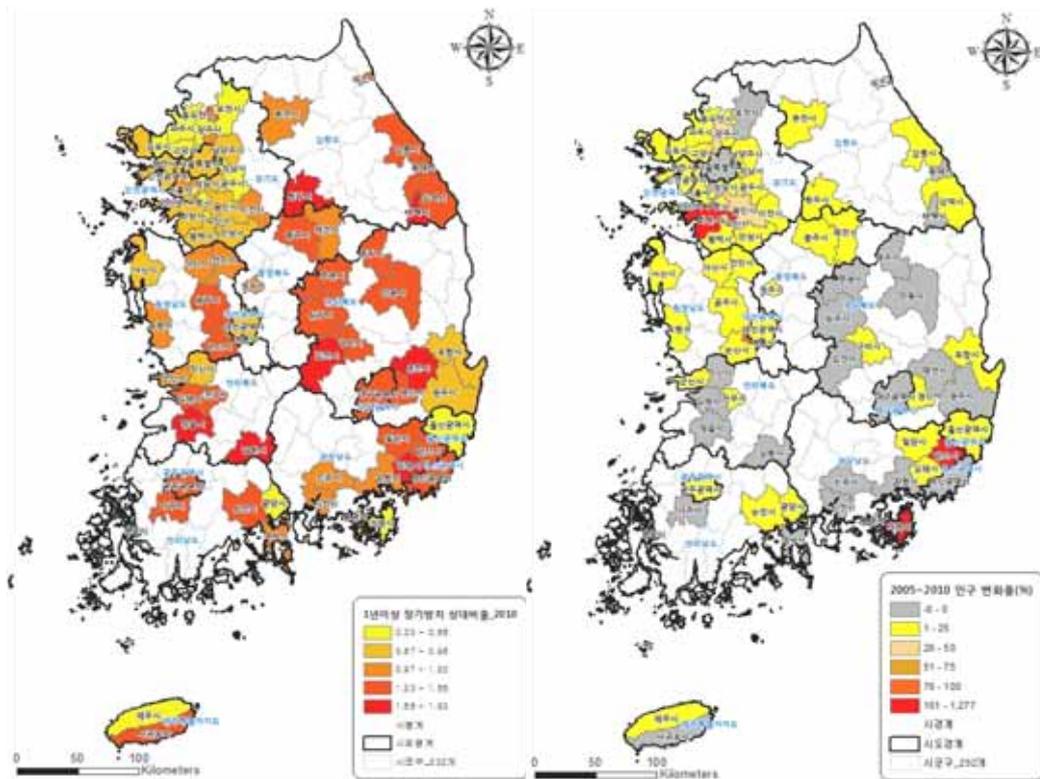
[그림 3-8] 2005년 1년 이상 방치된 빈집(단독주택)의 상대비율(%)

[그림 3-9] 2010년 1년 이상 방치된 빈집(단독주택)의 상대비율(%)

□ 장기 방치 빈집 분포와 인구변화율의 상관관계

아래 그림은 장기 방치 빈집의 상대비율 분포와 인구변화율 현황을 비교한 것이다. 오른쪽 그림은 2005년에서 2010년 사이의 인구변화율 현황을 도식화한 것인데, 옅은 회색으로 나타나는 지역이 인구가 감소한 지역이다. 중부 내륙 지방의 중소도시들이 주로 포함되며 대구와 부산은 광역시임에도 불구하고 인구가 감소하고 있음을 알 수 있다.

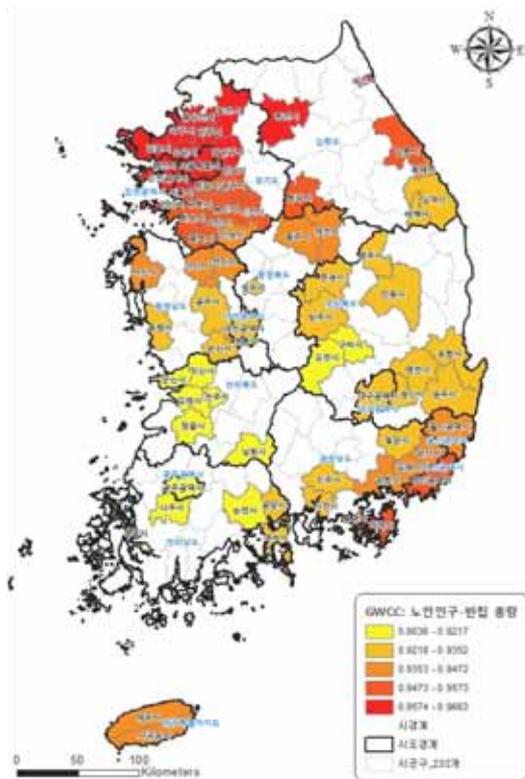
이를 빈집 상대비율 분포와 비교하면, 인구 감소가 일어나는 지역은 장기 방치 빈집 문제가 심각하게 나타나는 지역과 대체로 일치함을 확인할 수 있다. 인구증감률은 지역의 쇠퇴를 나타내는 대표적인 지표라는 점을 상기하면 장기 방치 빈집 역시 지역 쇠퇴와 밀접한 관계를 가진다고 추론할 수 있다.



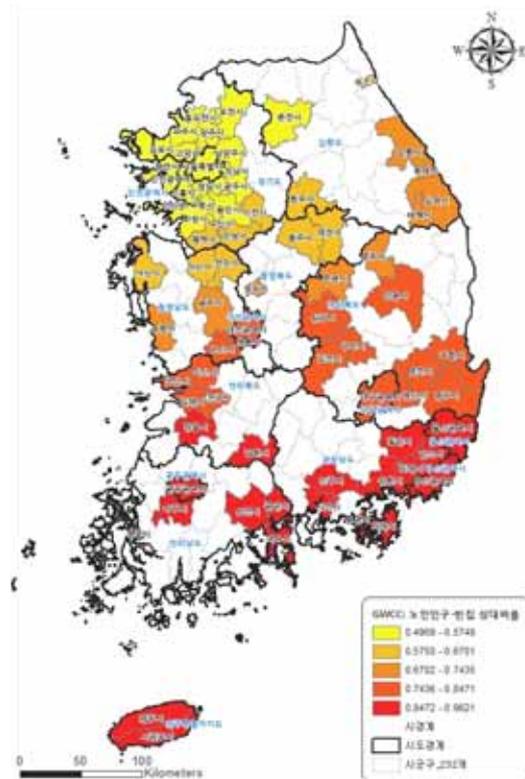
[그림 3-10] 2010년 장기 방치주택 상대비율 분포와 2005-2010 인구 변화율(%) 현황 비교

□ 노인인구와 빈집 발생 사이의 상관관계(총량변수+상대비율변수)

아래 그림은 빈집과 노인인구, 두 변수들 간 공간적 유사성을 파악하기 위해 공간가중상관지수를 계산하여 지도로 표현한 것이며, 이는 피어슨 상관계수에 공간가중치를 적용하여 변형한 것이기 때문에 분석 결과는 피어슨 상관계수와 마찬가지로 -1과 +1 사이에 분포하게 된다. 아래 왼쪽 그림은 노인인구와 빈집의 총량변수 간 공간적 상관관계를 나타내는데 전국적으로 0.9에서 0.97의 범위를 보여서 노인인구수와 빈집은 상당히 높은 상관성이 있음을 실증적으로 보여준다. 한편, 오른쪽 그림은 총량변수가 아닌 상대비율을 이용한 상관성 분석인데 수도권에서 멀어짐에 따라 점진적으로 상관계수가 증가하는 패턴을 보이고 있다. 이는 빈집의 상대비율이 큰 값을 보이는 지역과 대체적으로 일치하는데, 이들 지역에서 공가율과 고령화 정도 간에 높은 상관관계가 있다고 볼 수 있다. 이는 향후 전국적인 고령화 추세에서 이들 지역에서 특히 빈집으로 인한 잠재적 문제가 상대적으로 더 클 수 있음을 시사한다.



[그림 3-11] 공간가중상관계수(GWCC): 노인인구-빈집(총량변수)



[그림 3-12] 공간가중상관계수(GWCC): 노인인구-빈집(상대비율 변수)

#### ④ 빈점포 현황 : 중소기업청 시장경영진흥원 실시 전통시장 및 점포 경영실태조사

##### □ 전국 빈점포 현황

2010년 「전통시장 및 점포경영 실태조사」에 따르면 전국 전통시장 점포 201,358개 중 빈 점포는 21,811개로 집계되어 전체 전통시장 점포의 10.8%가 비어있는 것으로 조사되었다. 특히 전체의 7.4%에 이르는 112개 시장은 점포의 50% 이상이 빈 점포인 것으로 드러나는 등 전통시장의 점포 유희화가 심각한 수준에 이르렀음을 알 수 있다.

[표 3-2] 전통시장 및 점포경영 실태조사 : 점포현황 중 점포수

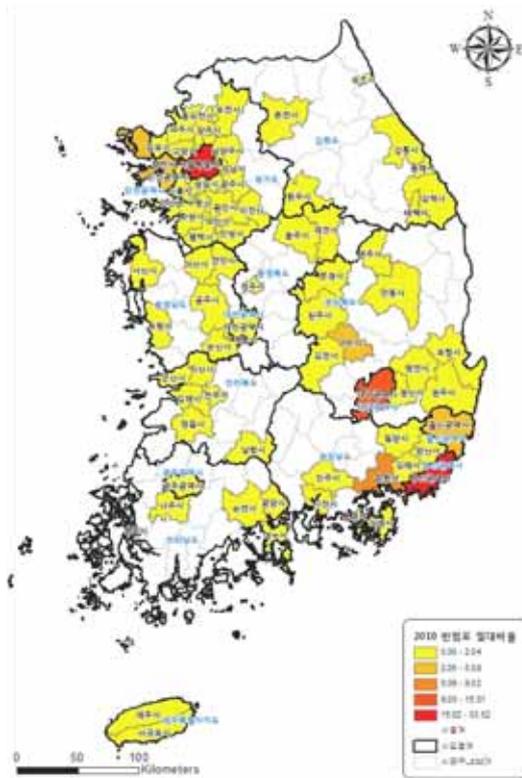
지역 별	전체 (개)	자기소유점포 (개)	임차점포 (개)	빈점포 (개)	기타점포 (개)	빈점포 비율(%)
전체	201,358	45,234	129,962	21,811	4,351	10.83
서울	49,225	4,667	39,945	3,896	717	7.91
부산	27,995	8,103	15,285	3,952	655	14.12
대구	14,775	3,510	8,039	2,749	477	18.61
인천	6,553	1,610	4,028	706	209	10.77
광주	2,933	823	1,752	319	39	10.88
대전	3,897	1,020	2,396	319	162	8.19
울산	4,353	919	2,822	544	68	12.50
경기	19,455	4,714	13,153	1,211	377	6.22
강원	7,285	2,730	3,350	915	290	12.56
충북	6,737	2,039	3,526	937	235	13.91
충남	8,247	2,840	4,768	578	61	7.01
전북	5,835	1,614	3,570	525	126	9.00
전남	7,526	1,270	5,487	618	151	8.21
경북	14,479	3,704	8,652	1,865	258	12.88
경남	18,106	5,281	9,847	2,457	521	13.57
제주	3,957	390	3,342	220	5	5.56

\* 출처 : 「국가통계포털」, <http://www.kosis.kr>

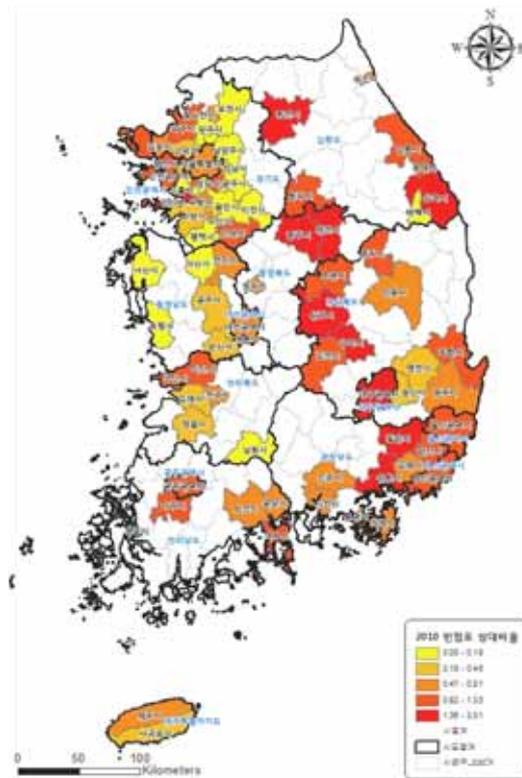
##### □ 빈점포 분포 실태(절대비율+상대비율)

아래 그림은 2010년을 기준으로 전국 82개 도시 지역의 빈점포 분포를 나타낸다. 이 분석에서 빈점포는 전통시장 내 점포를 의미한다. 빈점포 절대비율 분포를 보면 빈점포의 절대다수가 서울과 대구, 부산 지역에 집중되어 있음을 알 수 있다. 이 역시 앞서 빈점포의 절대비율과 마찬가지로 이들 대도시 지역 내 빈점포의 모집단에 해당하는 총 전통

시장 점포수가 많기 때문인 것으로 사료된다. 그러나 빈점포 상대비율의 경우 역시 앞서 논의한 다른 변수들의 상대비율과 마찬가지로 절대비율 분포와는 상당히 다른 패턴을 보이고 있다. 상대비율의 경우 수도권 동부 및 남부 지역을 제외한 전국의 거의 모든 도시에서 높은 비율을 보이고 있는데, 전통시장 쇠퇴에 따른 빈점포 발생 문제가 전국적으로 만연된 심각한 문제임을 간접적으로 나타내고 있다. 특히, 중부 내륙과 동남권, 강원도 산간 지역에서의 전통시장 쇠퇴는 전국평균을 훨씬 상회하여 심각한 수준임을 알 수 있다. 따라서 이들 지역을 중심으로 적극적인 빈점포 활용 및 시장 활성화 정책이 필요할 것으로 보인다<sup>76)</sup>.



[그림 3-13] 2010년 빈점포 절대비율(%)



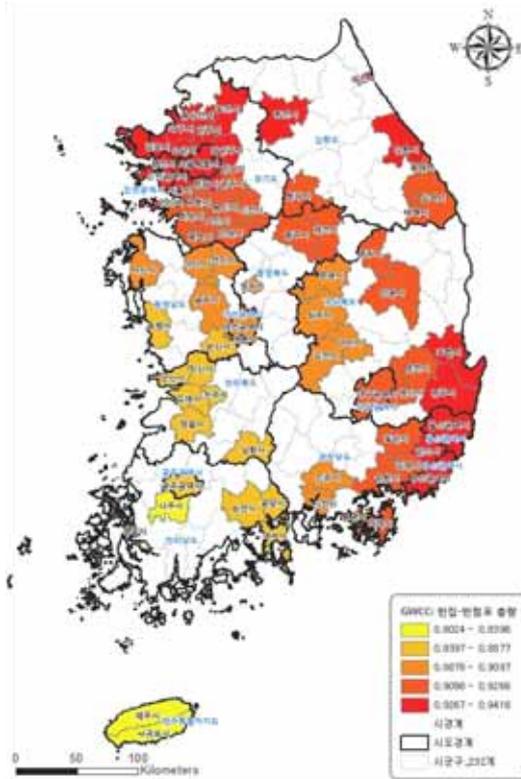
[그림 3-14] 2010년 빈점포 상대비율(%)

76) 이와 관련하여 2010년에는 전통시장과 상점가 및 주변지역을 함께 묶어서 정비하기 위한 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 등이 시행되었으나 실효성 제고를 위해서는 세부적 지침마련이 필요한 상황이다 (이영주·임은선, 2011).

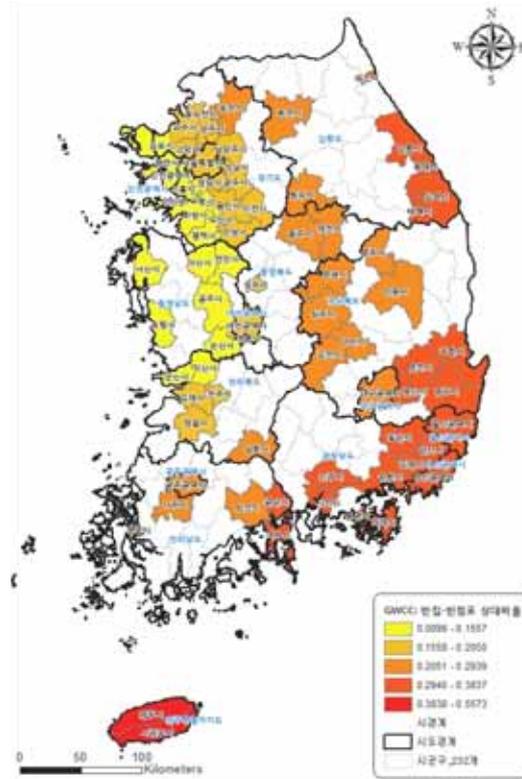
⑤ 빈집과 빈점포 발생의 상관관계

□ 공간가중상관계수를 활용한 상관관계 분석(총량변수+상대비율변수)

아래 그림은 빈집과 빈점포 총량변수와 상대비율 변수에 대한 공간가중상관계수를 계산한 값이다. 총량적 관점에서 보면 호남 일부 지역을 제외하고는 정도의 차이는 있으나 주거와 상업의 복합쇠퇴가 전국적 규모로 만연해 있음을 알 수 있다. 그러나 지역 내 여건을 감안한 상대비율 변수를 이용하여 주상 복합쇠퇴의 분포를 보면 복합쇠퇴 현상의 경우 강원도와 동남권 일대에서 상대적으로 뚜렷하게 나타나고 있으며, 수도권 일대에서는 복합쇠퇴 현상이 다소 약하게 나타나고 있음을 알 수 있다.



[그림 3-15] 공간가중상관계수(GWCC): 빈집-빈점포(총량 변수)



[그림 3-16] 공간가중상관계수(GWCC): 빈집-빈점포(상대비율 변수)

#### 4) 도시 쇠퇴지역 공실·공가 현황

##### ① 도시 쇠퇴지역 유희공간 현황 조사 개요

2006년 도시재생사업단 출범 이후 제1핵심과제로 진행된 「도시쇠퇴 실태 자료구축 및 종합정보시스템 구축」 연구(김광중 외, 2010a)에서는 우리나라 84개 도시에 대하여 도시쇠퇴 실태 조사, 2156개 동네 대하여 동·읍 단위 쇠퇴 실태조사를 실시하고 자료를 구축하였다. 또한 10개 사례도시<sup>77)</sup>에 대하여는 현장적 접근을 통해 정밀 도시쇠퇴 실태조사를 진행하였다. 위 조사에서는 사전조사, 현지 면접조사, 현장관찰 조사 등을 통하여 도시쇠퇴 현황에 대한 조사가 이루어졌다. 조사 내용에는 필지 및 건물 이용 상태 조사, 공가 및 폐가의 존재 여부, 미이용·방치된 공장지역의 존재 여부 등 도시 유희공간 관련 사항이 포함되어 있다.

본 연구에서는 우리나라 도시 쇠퇴 지역의 유희공간 현황을 개괄적으로 파악하고자 「도시쇠퇴 실태자료 구축 및 종합정보시스템 구축」 연구의 조사 자료를 바탕으로 유희공간의 발생 양상, 분포, 발생 원인 등을 분석하였다<sup>78)</sup>.

##### □ 84개 도시를 대상으로 한 도시 쇠퇴 프로파일에서의 도시 유희공간 관련 내용

도시쇠퇴 프로파일은 전국 84개 도시의 도시쇠퇴 실태를 개별 도시별로 기록하려는 목적으로 작성되었으며, 통계자료를 통한 지표적 접근으로 확인할 수 없는 도시쇠퇴의 원인, 과정, 실태에 대한 생생한 지역 정보를 수록하고자 정성적, 정량적 정보를 모두 포함하여 작성되었다<sup>79)</sup>.

도시쇠퇴 프로파일 작성을 위한 조사는 1단계 사전조사, 2단계 현지 면접조사, 3단계 현장관찰조사 방법으로 진행되었다. 당해 도시 관련 공무원 또는 지역 전문가와의 면접 조사 과정에서 ① 공가 및 폐가의 존재 여부, ② 영업을 부진하여 영업을 중단된 상가 지역 존재 여부, ③ 미이용, 방치된 공장지역의 존재 여부에 대한 조사가 이루어졌으며,

77) 10개 사례도시는 전국 84개 도시 중 수도권, 충청권, 전라권, 강원·제주권 등 5개 권역으로 구분하고 권역별로 1-2개 도시를 선정하였다. 도시규모에 있어서 대규모, 중규모, 소규모 도시가 균형 있게 포함되도록 하였으며, 규모별로 가장 쇠퇴 정도가 심한 도시를 선정하는 것을 원칙으로 하되 도시쇠퇴의 원인별로 대표성이 높은 도시를 선정하였다. 10개 도시는 대전, 부산, 성남, 청주, 군산, 목포, 마산, 나주, 문경, 삼척이다. 김광중 외(2010a), 「도시쇠퇴 실태 자료구축 및 종합정보시스템 구축」, pp.451-453.

78) 도시 유희공간에 대한 조사가 포함된 정성적 현지조사(도시쇠퇴 프로파일) 및 10개 도시에 대한 사례조사는 2008년에서 2010년에 걸쳐 이루어졌다. 연구 2차년도(19개 도시), 3차년도(44개 도시), 4차년도(21개 도시).

79) 김광중 외(2010a), 「도시쇠퇴 실태 자료구축 및 종합정보시스템 구축」, pp.1,107-1,112.

3단계로 이루어진 대표 쇠퇴지역에 대한 현장관찰조사 과정에서 미이용 필지, 폐·공가 현황 등이 조사되었다.

[표 3-3] 도시쇠퇴 프로파일 주요 내용 및 도시 유휴공간 관련 조항

조사방법	조사내용
사전조사(웹사이트, 언론보도자료, 기타)	역사, 인구, 경제, 사회, 도시쇠퇴 및 재생
현지 면접조사 (관련 공무원, 지역전문가)	도시의 성장/정체/쇠퇴 여부 및 그 원인
	도시의 주요 산업 및 고용기반
	도시의 실업률
	도시내 쇠퇴지구와 쇠퇴원인
	공가 및 폐가의 존재 여부
	영업이 부진하여 영업이 중단된 상가지역 존재 여부
	미이용, 방치된 공장지역의 존재 여부
	도시 내 저소득층 거주지역
지자체의 도시재생 노력	
도시재생 관련 정부 건의 사항	
현장관찰조사 -지자체에서 대표적인 쇠퇴지역 추천 받은 후 현장 관찰조사	쇠퇴양상에 대한 기록 사진촬영 병행

\* 출처 : 김광중 외(2010a), 「도시쇠퇴 실태 자료구축 및 종합정보시스템 구축」, 도시재생사업단

□ 10개 도시를 대상으로 한 도시쇠퇴 특성 조사에서의 도시 유휴공간 관련 내용

10개 사례도시 쇠퇴 특성 조사 중 도시 유휴공간 관련 조사는 필지와 건축물 이용 현황에 대한 관찰 조사와 면접 조사(가구, 상가·업무시설, 공장 업주 및 관리자, 부재중 가구·업소 대상)로 진행되었다<sup>80)</sup>.

[표 3-4] 10개 도시 대상 지구차원 조사 내용 및 도시 유휴공간 관련 조항

조사지구 선정	각 지역전문가와 타 연구기관(1-2,1-3세부)과의 협의를 통해, 각 사례도시의 쇠퇴특성을 반영하는 쇠퇴지역을 선정함	
	사전답사 및 조사여건(조사인원, 예산허용범위, 조사규모 등)을 고려하여 지구 경계확정	
지구차원 조사내용	물리적 조사	필지에 관한사항: 필지 이용 상태, 필지 내 건축물 수를 파악
		건축물에 관한 사항: 건축물의 층별 용도 및 이용 및 관리상태(낙후여부)를 파악
	면접 조사	가구면접조사: 세대별 거주민을 대상으로 면접 실시
		상가·업무시설 면접조사: 업주 및 관리자를 대상으로 면접 실시
		공장지역 면접조사: 업주 및 관리자를 대상으로 면접 실시
사진 촬영	부재중 가구·업소의 조사: 조사기간 동안 부재중인 가구 또는 업소를 대상	
	쇠퇴의 징후가 확실한 필지 및 건축물을 대상으로 사진촬영	

\* 출처 : 김광중 외(2010a), 「도시쇠퇴 실태 자료구축 및 종합정보시스템 구축」, 도시재생사업단

80) 김광중 외(2010a), 「도시쇠퇴 실태 자료구축 및 종합정보시스템 구축」, pp.454-456.

필지와 건축물에 대한 관찰조사에서는 아래 표에서와 같이 필지와 건축물 및 상가의 이용 현황을 미이용(방치), 저이용, 이용 등으로 구분하여 조사하였다.

[표 3-5] 지구 차원 실태조사 중 도시 유휴공간 관련 조항

대상	이용 현황 구분	설명
필지	미이용	이용하지 않고 방치되거나 관리되지 않고 있는 상태 (잡초, 쓰레기, 오물방치 등)
	저이용	텃밭, 야적, 임시 이용 등의 상태
	이용	건물이 있거나, 건물이 없더라도 목재상, 조경업소, 주차장 등으로 필지가 이용되고 있는 상태
건축물	미이용·방치	건축물은 있으나, 완전히 비어있는 공가의 상태
	일부사용	건축물의 일부가 비어있고, 일부만 사용하고 있는 상태
	전체사용	건축물 전체가 정상적으로 이용되고 있는 상태
상가	총별 공실점포수	휴업 중인 점포는 제외하고, 잠정적으로 영업을 포기하였거나, 간판을 제거한 상태의 비어있는 점포를 말함

\* 출처 : 김광중 외(2010a), 「도시쇠퇴 실태 자료구축 및 종합정보시스템 구축」 내용을 바탕으로 재구성

세대별 거주민을 대상으로 한 가구면접조사, 업주 및 관리자를 대상으로 한 상가·업무시설·공장지역 면접조사에서는 점유 실태, 공실 추이 등의 설문 항목을 포함시켜 건축물 이용 현황을 파악하였으며, 조사기간 동안 부재 중인 가구 또는 업소를 대상으로 부재중 면접조사지(우표, 우편봉투, 조사지로 구성)를 배포하여 조사를 실시하였다.

## ② 도시 쇠퇴지역 공가·공실 현황

### □ 84개 도시 쇠퇴 프로파일 분석 결과

- 폐·공가 존재 유무(면접조사 결과)

84개 도시 중 지자체 내에 폐·공가가 발생하고 있다고 응답한 도시는 39개로서 전체의 46.4%에 해당한다. 나머지 45개 도시에서는 폐·공가가 없다고 응답하거나 질문에 응답하지 않는 등 지자체 차원에서 폐·공가 문제가 심각하지 않거나, 문제에 대한 인식도가 높지 않다는 사실을 알 수 있다.

면접조사에서 응답한 폐·공가 분포 특성은 지자체마다 차이를 보였는데, 도농통합시의 경우 대부분 도시 지역보다는 읍면 지역에 폐·공가가 발생한다고 응답하였다<sup>81)</sup>. 도시 지역의 경우에는 ① 신시가지(신도심)로의 인구 유출에 따른 구시가지(구도심) 공동화, ② 정비 사업 예정 또는 지연·중단 지역에서의 폐·공가 발생, ③ 기반시설이 불량한 노후 주

81) 밀양, 진주, 창원, 경주, 안동, 공주, 보령 등.

거지에서 방치 건축물 발생, ④ 지역 산업 쇠퇴에 의해 이들 산업에 의존하던 지역에서의 폐·공가 발생 등의 경우로 구분된다.

분포 특성 중 신시가지(신도심) 개발에 따른 구시가지(구도심) 공동화 결과로 폐·공가가 발생하였다고 응답한 비율이 43.6%(39개 지자체 중 17개)에 이른다.

[표 3-6] 84개 도시 공무원 또는 지역 전문가 면접 조사 결과에 따른 폐·공가 분포 특성

주요분포	폐·공가 분포 특성	도시수	주요 도시
도시지역	구시가지(구도심)공동화	17	서울, 대구, 시흥, 포천, 속초, 원주, 김해, 진해, 영주, 영천, 포항, 나주, 익산, 목포, 아산, 청주, 충주
	정비 사업 지구	4	인천, 마산, 양산, 서산
	노후 불량 주거지	6	부산, 통영, 여수, 서귀포, 군산, 전주
	지역 산업 쇠퇴	3	동해, 삼척, 태백
읍면지역	도시 외곽 농촌 지역	8	밀양, 진주, 창원, 경산, 경주, 안동, 공주, 보령
기타	분포 지역 무응답	1	논산
합계		39	

\* 출처 : 김광중 외(2010a), 「도시쇠퇴 실태 자료구축 및 종합정보시스템 구축」, 도시재생사업단

- 영업 부진 상업지역(빈 점포) 유무(면접조사 결과)

84개 도시 중 40개 도시(47.6%)가 빈 점포가 발생하는 등 영업 부진 상업지역이 존재한다고 응답하였다. 영업 부진 상업지역은 재래시장을 중심으로 국지적으로 분포하기도 하지만, 구시가지(구도심) 지역의 인구 유출과 상권 쇠퇴에 따른 지역 문제로 인식하는 경우가 많았다. 또한 폐·공가와 같이 지역 산업(수산업, 관광업, 광업 등)의 쇠퇴로 주변 지역에 빈 점포가 발생하기도 하는 것으로 나타났다.

- 미이용, 방치된 공장지역의 존재 여부(면접조사 결과)

약 50%에 이르는 지자체들이 폐·공가 및 영업 부진 상업지역이 존재한다고 응답한 반면, 미이용 또는 방치된 공장지역이 존재한다고 응답한 지자체는 10개에 그쳤다. 가동되던 공장이 폐업하거나 이전한 경우 공장 건물이 방치되고 공장 부지가 미개발 상태로 남게 되는 등의 미이용·방치 공장 문제는 지역 차원의 문제라기보다는 특수한 상황으로 인식하려는 경향을 보였다. 반면, 통영, 군산 등 해안 도시에서는 항구 기능이 다른 지역으로 옮겨가면서 지역 전체가 공동화되는 현상이 발생하는 것으로 나타났다<sup>82)</sup>.

82) 통영에서는 1970년대 어업 전진기지로 개발된 용지항, 현대식 어항인 동호항의 세력 감소와 어선 대형화로 인해 인근에 개발된 선박수리업체 등이 침체되어 폐업이 속출하였다. 군산에서는 군산 내항 중심으로 유람

- 면접조사에서 제시한 대표적 사례지역에 대한 현장관찰조사 결과

84개 도시 중 면접조사에서 대표적 쇠퇴 지역이 존재한다고 응답한 도시는 46개 도시(54.8%)였으며, 연구진은 이들 도시의 62개 지역에 대해 현장관찰조사를 실시하였다. 이들 지역 중 현장조사에서 폐·공가가 발견된 경우는 36개 지역(58.1%), 빈 점포는 27개 지역(43.5%), 빈 공장은 4개 지역(6.5%)이었다.

□ 10개 도시를 대상으로 한 도시쇠퇴 특성 조사 결과

10개 도시의 쇠퇴지역에 대한 지구차원 조사결과 중 도시 유휴공간 관련 통계는 아래 표와 같다. 인구주택총조사에 의한 도시 전체의 공가율과 지구차원의 공가·폐가 비율은 큰 차이를 보인다.

조사대상 필지 중 미이용 필지, 공가·폐가, 일부공실 비율은 대상 지역에 따라 큰 편차를 보였으나, 일부 지역에서는 미이용 필지가 17.0%(나주), 공가·폐가의 비율이 19.6%(군산)에 이르는 등 지역 내 유휴공간의 비율이 매우 높은 것으로 나타났다. 목포시에서는 부분적으로 유휴 상태인 일부 공실 건축물의 비율이 38.3%, 상가 면접에서도 공실이 증가하고 있다고 응답한 비율이 58.3%에 이르는 등 도시 쇠퇴 지역의 필지 및 건축물 유휴 상태가 심각한 수준인 것으로 나타났다.

[표 3-7] 10개 사례도시 지구차원 조사결과 중 도시 유휴공간 관련 사항

조사내용		부산	대전	성남	청주	마산	군산	목포	나주	문경	삼척
도시차원 공가율		5.55	4.82	1.57	3.99	3.98	7.86	4.83	10.12	7.84	13.77
물리적 조사	미이용필지	11.6	1.4	2.5	1.3	6.7	1.4	13.9	17.0	0.6	13.8
	공가·폐가	11.0	9.1	1.5	14.2	8.7	19.6	11.0	9.6	5.7	8.5
	일부공실	11.8	25.7	8.5	20.7	13.5	20.9	38.3	8.0	17.0	12.6
상가 면접	공실증가	25.2	40.2	-	27.7	67.9	21.5	58.3	18.7	28.8	-
	매출액감소	74.0	82.9	-	88.4	68.6	91.1	89.1	88.9	83.5	-
조사대상 필지수(개)		1,051	199	768	1,173	679	1,180	1,033	1,100	950	443
조사대상 건물수(개)		720	196	737	1,102	561	1,132	665	865	914	247
면접 응답수(가구)		169	61	406	198	249	280	115	259	313	79
업무 응답수(호)		127	164	-	556	178	655	568	208	508	-

\* 자료 출처 : 김광중 외(2010a), 「도시쇠퇴 실태 자료구축 및 종합정보시스템 구축」, 도시재생사업단

선 터미널, 수산물 종합센터, 군산세관 등 각종 주요 시설들이 위치하고 있으나, 현재 대부분 사용하지 않고 방치되고 있다.

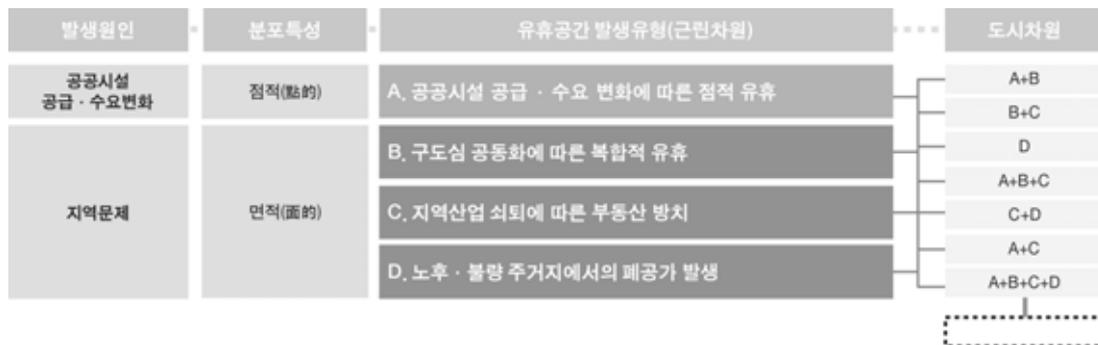
## 2. 국내 도시 유희공간 발생 유형

### 1) 국내 도시 유희공간 발생 유형 구분

국공유시설, 빈집, 빈점포 관련 통계 자료와 도시 쇠퇴지역의 유희현황에 대한 선행 연구에 대한 검토를 통해 파악한 국내 도시 유희공간 발생 양상은 유희공간 발생 원인과 분포 특성에 따라 다양하게 나타난다.

국공유시설은 지역의 인구 변화에 따라 수요가 결정되는 학교 등을 제외하면 공급과 수요 변화에 따라 지역 여건과 상관없이 유희화되는 경우가 많다. 동사무소와 중소규모 학교가 시대 수요 변화와 관련 부처의 정책 변화에 따라 통폐합되며, 고지대 수돗물 공급을 위한 가압장과 터널 요금징수관리를 위한 터널관리동 등은 시설 이용의 여건 변화에 따라 용도가 폐지되기도 한다<sup>83)</sup>. 이들 시설들은 도시 내에 점적(點的)으로 분포한다.

통계 분석을 통해 확인한 바와 같이 빈집과 빈점포 등 민간 소유의 주거 및 상업 시설은 지역 쇠퇴와 밀접한 관계를 가지며 면적(面的)으로 분포한다. 도시재생사업단의 연구 결과에 따르면 도시 내 유희 현상이 나타나는 원인은 구도심 공동화, 지역 산업 쇠퇴, 기반시설이 부족한 주거지 노후화 등으로 구분되는데, 하나의 도시 내에서도 지역에 따라 유희 현상이 다르게 나타나며, 도시에 따라 여러 유형이 복합적으로 나타나기도 한다. 지역 문제에 의한 유희공간 발생은 도시 전체보다는 근린 차원의 사회·경제·물리적 여건에 따라 아래 그림과 같이 유형화된다.



[그림 3-17] 국내 도시 유희공간 발생 유형

83) 민자 터널의 통행료 징수 관리를 위해 건설된 터널관리동은 일정 기간이 지나면 징수가 완료되어 인력이 상주할 필요가 없어진다.

## 2) 도시 유휴공간 발생의 네 가지 유형

### ① 공공시설 공급 및 수요 변화에 따른 점적 유휴

#### □ 유휴공간 발생 원인

공공시설은 국가와 관리 부처의 정책 방향 변화, 사회적 여건에 따라 공급과 수요가 변화한다. 수도권 집중 분산과 지방 균형발전을 위한 행정수도 이전이나 국가기관 지방 이전 등의 국가 정책은 대규모 국가기관 건축물의 유휴를 야기하며, 최근까지 시행 여부 논란이 일고 있는 ‘소규모학교 통폐합’ 논의는 전국 각지의 학교시설이 용도 폐지되는 결과를 낳기도 한다. 지자체 차원에서 공공시설 통폐합의 대표적인 사례는 서울시 행정환경 변화에 따라 2007년에 발표한 ‘서울시 동사무소 통폐합계획(2007)’으로 당시 518개동이었던 동사무소 중 100개동을 감축하였으며, 동사무소 통폐합은 이후 경기도와 부산시 등 타 시도로 확산되었다. 유휴 공공시설은 대부분 담당 부처에 의해 매각임대되거나 다른 용도로 전환하여 자체적으로 활용하기도 하지만, 적절한 수요가 발생하지 않고 자체적인 활용 계획이 없을 경우 일시적 또는 장기적 유휴 상태로 남게 된다.

#### □ 분포 특성

유휴 공공시설은 도시 내에 점적으로 분포하지만, 대규모 국가기관 등은 시설 규모가 크기 때문에 유휴 상태로 남아있을 경우 주변 지역에 부정적인 영향을 미치게 된다. 특히 도청 등 행정의 중심 역할을 하는 공공시설은 관련 기관들도 함께 이전하기 때문에 지역에 미치는 영향이 더욱 크다<sup>84)</sup>. 언론에는 청주, 전주, 제주, 광주 등 지방도시의 도심부에 위치한 공공시설이 장기간 빈 채로 방치되어 상권에 악영향을 미치고 예산 낭비를 조장하며 청소년 탈선장소로 변질될 것을 우려하는 내용이 빈번하게 보도되고 있다.

[표 3-8] 공공기관 방치 관련 주요 언론 보도

기사 제목	지자체	보도일시	해당 공공기관
백제로 공공기관 이전 뒤 방치...홍물로 전략	전주	2012.5.15	LH전북본부 구사옥 등
텃빈 공공기관 ‘도심 홍물’ 전략	청주	2009.10.25	구 법원, 검찰청사 등
애물단지 전략한 옛 공공기관 건물	제주	2010.7.14	제주대병원, KT&G청사 등
광주 도심에 텃빈 공공기관 무용지물 방치	광주	2009.2.23	전남도체육회관, 여성회관 등

84) 국민일보 쿠키뉴스(2009.02.23)에서는 전남도청이 남악 신도심으로 이전하면서 광주 도심부에 정부기관 19곳, 전남도 산하기관 11곳 등 모두 30곳의 공공기관 건물이 빈 공간으로 남았거나 새 주인을 찾지 못하고 있음을 지적하였다.

## ② 구도심 공동화에 따른 복합적 유희

### □ 유희공간 발생 원인

도시재생사업단(2012)의 발표 결과에 따르면 전통적인 구도심(원도심)의 쇠퇴가 두드러지며, 이들 지역에서 인구감소, 매출액 감소, 공실 증가, 붕괴위험 건물 발생, 활력 상실 등의 문제가 발생하고 있다. 빈집과 빈집포 통계 분석 결과에서 나타났듯이 일부 수도권 지역을 제외하고 주거와 상업 건축물의 유희 현상은 복합적인 양상을 보이는데, 선행 연구에 따르면 도시 내에서는 구도심 또는 원도심 지역에서 공공시설, 상업시설, 주거시설의 복합 유희 현상이 가장 두드러지게 나타나고 있음을 알 수 있다. 구도심에 위치한 공공시설은 접근성 문제, 주차공간 부족, 시설 낙후 등의 이유로 외곽 신도심으로 이전하게 되는데 이는 해당 시설의 유희뿐 아니라 주변 지역의 상권 쇠퇴를 유발하고 주거지의 노후화를 촉진하는 계기가 된다. 도시재생사업단 연구에서는 시흥, 포천, 속초 등 대부분의 중소도시<sup>85)</sup>와 서울과 대구 등 대도시의 구도심에 유희공간이 발생하고 있음을 밝혔다.

### □ 분포 특성

도심부 쇠퇴에 따라 발생하는 유희건축물은 해당 지역에 분산되고 혼재되어 분포한다. 김광중 외 3인은 “도시 내 지구차원의 쇠퇴실태와 양상(2010)”에서 부동산 방치가 쇠퇴지역 전체적으로 또는 특정 가로를 따라 집중 또는 만연되는 경향을 가진 서구 도시에 비해 우리나라 도시에서 빈 건축물은 쇠퇴지구 내에 공간적으로 분산되어 있고 양호한 부동산과 혼재된 양상을 보인다고 결론지었다. 특히 도심부에는 공공시설이 이전하고 상권이 쇠퇴하면서 유희 건축물이 도심 지역 곳곳에 발생함에도 불구하고 주변 환경은 양호한 상태로 유지되는 경우가 많다.

## ③ 지역 산업 쇠퇴에 따른 부동산 방치

### □ 발생 원인

도시재생사업단(2010)의 연구에서는 동해시의 묵호항, 삼척시의 정라진 항구 등 수산업이 쇠퇴한 지역과 태백시 철암지역, 삼척시 도계읍 등 탄광이 폐쇄된 지역에 폐공가가 산재하고 있음을 밝혔다. 산업구조 변화, 신항만 건설에 따른 항구 이동, 공장 폐쇄 등

85) 「도시쇠퇴 실태자료 구축 및 종합정보시스템 구축(2010)」에서는 서울, 대구, 시흥, 포천, 속초, 원주, 김해, 진해, 영주, 영천, 포항, 나주, 익산, 목포, 아산, 청주, 충주 등의 도심부에 주거시설과 상업시설의 유희화가 일어나고 있음을 밝혔다.

은 지역 경제에 결정적인 영향을 미치며, 이는 도시공간의 유희화로 이어진다.

□ 분포 특성

지역 산업을 기반으로 주거지와 상권이 형성된 지역에서 해당 산업이 쇠퇴할 경우, 상권은 쇠퇴하고 주민은 지역을 떠나게 되어 복합적인 유희 현상이 나타난다. 선행 연구에서 실시한 면담 대상 공무원들은 대부분 ‘상당수’의 유희공간이 ‘집단적으로’ ‘산재’하고 있다고 응답하는 등 유희 빈도가 높게 나타난다고 추론할 수 있다. 특히 이들 지역의 유희공간은 장기적으로 방치되는 경우가 많아서 지역 슬럼화로 이어질 위험이 크다.

[표 3-9] 지역 산업 쇠퇴에 따른 부동산 방치 지역 유희공간 분포 특성

지자체	유희공간 발생 지역	발생 원인	분포 특성
동해시	목호, 발한	수산업 쇠퇴	2,3층 높이의 상가건물에 빈점포 다수 발생
삼척시	정라진	어업 쇠퇴	구릉 주거지 공가 발생, 항구 창고 방치
	도계읍	광산 폐쇄	광산의 관사 건물 방치
태백시	철암동	광산 폐쇄	폐·공가 발생, 도로변 건물 공실 상태

④ 노후·불량 주거지에서의 폐·공가 발생

□ 발생 원인

도시 내에서 빈집 문제가 본격적으로 제기된 것은 노후주거지 중 정비사업 미시행지역 내에 발생하는 폐·공가에서 강력 범죄 사건이 일어나면서부터이다. 도시재생사업단(2010)의 연구 결과에서도 부산, 통영, 여수, 서귀포, 군산, 전주 등의 노후주거지에서 폐·공가가 발생하고 있다는 사실을 밝혔다. 정비지역 지정 여부를 떠나 노후주거지, 특히 기반시설이 열악한 구릉지에 형성된 주거지에서는 빈집이 다수 발생한다. 이들 지역에는 고령 인구의 비율이 상대적으로 높게 나타나는데, 거주하던 노인이 사망한 후에 건물이 버려진 채로 방치되는 경우가 발생한다. 또한 집주인들은 향후 개발에 대한 기대 심리로 주택을 제대로 관리하지 않고 보유하는 경향이 있는데, 정비 사업이 지연되거나 사업 지구가 해제되면서 노후한 건축물을 그대로 방치하는 경우도 발생한다.

□ 분포 특성

노후주거지 빈집 발생은 열악한 기반시설, 접근성 부족, 시설 노후화 등 지역의 전반적 쇠퇴와 결부되어 나타나는 현상이므로 지역에 산재되어 분포하는 특성을 보인다. 노후주거지가 밀집한 부산시 동구와 서구에는 폐·공가가 높은 빈도로 발생하고 있다.

### 3. 국내 도시 유희공간 관련 정책 및 사업 현황

#### 1) 조사 개요

본 절에서는 최근 유희공간과 관련하여 추진되고 있는 각종 정책과 사업을 분석함으로써 국내 유희공간 활용 현황과 그 특성을 도출하고자 한다. 조사는 중앙 및 지방정부의 관련 정책과 사업, 민간 차원의 유희공간 활용 사례들을 대상으로 뉴스, 언론보도, 관련 홈페이지 및 보고서 등을 수집하여 분석하였다.

[표 3-10] 유희공간 관련 정책 및 사업 조사 대상

사업 주체		정책 및 사업 명칭	
중앙 정부	국토해양부	도시 활력 증진 사업, 노후 산단 재생 사업, 유희 철도부지 활용 소형 임대주택단지 조성 사업, 다가구 매입임대 사업	
	기획재정부	유희 공공시설 활용, 국유지 위탁개발제도, 국민 친화적 유희 국유지 활용방안, 국유재산 통합관리방안	
	문화체육관광부	생활 친화적 문화공간조성, 작은 도서관 지원 사업, 지역근대산업유산 활용한 예술창작벨트 조성, 생활공간 문화적 개선사업, 유희자원 관광상품 개발	
	농림부	신문화공간 조성사업, 농어촌 빈집 정보 제공	
	행정안전부	공공청사 리모델링 우수사례 선정 및 발표, 살기 좋은 지역만들기 사업	
	교육과학기술부	폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법시행령 일부 개정령 안 입법예고	
	보건복지부	국공립 보육시설 확충-희망 아가방	
	정보통신부	우체국 유희 공간 영유아 보육시설 활용	
	중소기업청	재래시장 활성화를 위한 빈점포 활용 사업	
지방 정부	서울시	시주도 사업	경의선 폐선 철도 유희부지 도시관리 계획 결정, 열린 학교 조성사업, 창작공간조성사업, 유희 공간 활용 공공시설 복합개발, 폐지 동사무소 문화 및 복지시설 리모델링
		기초단체 주도사업	성산골마루 작은 도서관, 자투리땅 활용 주차장 조성사업
	부산시	시주도 사업	창의문화촌 감만 프로젝트, 유희 공공시설 창조 공간 재생, 감천화력 발전소 유희지 활용 공원화 사업, 반값 임대주택, 드림스타트 누리 보듬 센터 조성, 그린부산 조성, 도시텃밭사업(산복도로 르네상스), 행복마을 만들기 사업, 패내 마을 행복센터 조성 사업, 폐·공가 정비사업, 공간기부 은행
		기초단체 주도사업	고지대 주거환경 개선, 반여반송 폐·공가 철거를 통한 주차장 조성사업, 사라미 사업, 현여울 문화마을 사업
	청주시		전략적 문화정책, 미평동 게이트볼장 조성사업, 손바닥 공원 조성사업, 연초제조창 공예 비엔날레 개최 및 아트 팩토리화

사업 주체	정책 및 사업 명칭
서귀포시	서귀포지역 활성화 센터 구상
전주시	작은 생활 문화 복지 공간 조성
광주시	공가 정비사업
대구시	폐·공가 정비사업
수원시	구도심 유휴건물 활용 창업지원센터 조성
용인시	경전철 주변 경관개선사업
평창군	유휴녹지 조림사업
민간	안양 석수시장 아트스페이스 조성 프로젝트, 전주 남부시장 하늘공원 조성 프로젝트, 원도심 문화 창작 공간 '또따또가'프로젝트, 오래된 집, 문화예술인 창작촌 활성화 지원사업

## 2) 관련 주체별 사업 추진 현황 및 특성

### ① 중앙정부 차원의 사업

중앙부처 관련 정책 및 사업은 부처별로 추진·관리되고 있으며, 사업의 목적에 따라 공공시설의 용도별 관리·활용, 국유재산 가치 제고를 위한 활용 및 통합 관리, 지역의 재 활성화 지원 역할로 구분할 수 있다.

- 특정 용도의 공공시설별 관리·활용

대표적으로 공공청사와 폐교 등을 활용한 사업을 들 수 있다. 유휴 공공청사의 활용은 행정안전부 주도로 추진되고 있는 정책으로 유휴 공공청사 및 노후 청사를 보수하여 활용도를 높이기 위해 '공공청사 리모델링 우수사례 선정 사업'을 추진하고 있다.

폐교와 유휴교실 관련 활용사업은 교육과학기술부를 주축으로 법령 개정 등을 통해 적극적으로 추진되고 있다. 농어촌 지역의 학령인구 감소로 인해 발생한 폐교를 한정된 용도<sup>86)</sup>에서 교육용시설, 사회복지시설, 문화시설, 공공체육시설 등으로 폭넓게 활용할 수 있도록 「폐교재산 활용촉진 특별법(1999)」 관련규정을 개정(2012)하였으며 교육청 별로 폐교재산 현황을 조사하여 관련 자료를 공지하고 있다<sup>87)</sup>.

86) 폐교재산이 소재한 지역으로서 대통령령이 정하는 지역주민의 100분의 50이상이 공동으로 폐교재산을 소득증대시설 및 공동이용시설로 사용하고자 하는 경우에는 무상으로 대부할 수 있어 법에서 위임된 사항을 정한 것으로 제정 당시에는 교육용이나 지역주민을 위한 복지시설로 활용하려 할 경우 수익계약형태로 매입하거나 임대할 수 있도록 하여, 민간에서의 폐교 재산을 적극적으로 활용할 수 있도록 유도하였다. ( "폐교 2,301곳 민간 활용 쉬워진다" , 동아일보(1999.05.05))

87) 비교적 관리가 잘되고 있는 경기도 포천교육청에서는 교육 지원청 안내-사라진 교정-학교별현황을 통해



[그림 3-18] 공공청사 리모델링 우수사례로 선정된  
울산 시청

※ 출처 : 「한국일보」 ,

<http://economy.hankooki.com/lpage/society/201003/e2010033018052393840.htm#>

[그림 3-19] 옥수초등학교를 재활용한 섬진강  
자연학습장(곡성)

※ 출처 :

[http://jeonlodo.com/v3/print\\_paper.php?number=5162](http://jeonlodo.com/v3/print_paper.php?number=5162)

- 국유재산 가치 제고를 위한 활용 및 통합 관리

기획재정부의 국유지 관리정책은 과거 ‘매각’ 중심에서 개발을 통해 수익을 극대화하는 방식으로 전환된다. 이용률이 저하된 국유재산을 재건축 또는 신축 후 수익을 확보하는 ‘국유지 위탁개발제도(2005)’, 미활용 국유지에 공공목적의 편의시설을 유치·운영하는 ‘국민친화적 유희국유지 활용방안(2011)’ 등이 대표적이다.



[그림 3-20] 남대문 세무서 재건축을 통한 나라키움 저동빌딩

※ 출처 : <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2012081984211>

〈한국경제일보 2012. 8. 19〉

남대문세무서가 사용했던 서울 저동 나라키움 저동빌딩은 6년 전만 해도 3층짜리 낮은 건물(왼쪽)이었다. 하지만 지상 15층짜리 빌딩으로 탈바꿈한 뒤 을지로2가 사거리 인근의 랜드마크 빌딩으로 거듭났다. - 중 략 -

서 폐교재산의 현황과 함께, 활용 신청 절차, 임대 허용사업 등에 대한 정보가 제공되고 있다.(자료 담당 : 경영지원과 학생 수용관재팀), 「포천교육청」, [http://www.goepc.kr/information/a05\\_b09\\_c01.asp](http://www.goepc.kr/information/a05_b09_c01.asp)

캠코는 남대문세무서 부지를 포함해 지금까지 총 9건(건축연면적 7만2775㎡)의 위탁개발사업을 마쳤다. 총 건축원가 1260억원을 투입해 민관복합건물(옛 남대문세무서 부지), 공공복합청사(대전 월평동 부지), 소규모 근린상가(서울 가산동 부지), 상가 및 다세대 주택(논현동 상가주택) 등을 지었다. 토지 유형 및 특성에 따라 다양하게 개발했다. 개발 후 9개 건물의 자산가치는 급등했다. 개발 전 847억원에서 개발 후 2827억원으로 233% 올랐다. 정재훈 캠코 국유정책실장은 “개발 전 연간 임대수입은 2억3000만원에 불과했지만 개발 후 63억2000만원으로 급증했다”고 설명했다.

최근에는 시설 단위의 개발에서 나아가 국공유 자산 전반을 통합적으로 관리하는 정책(2011)이 추진되고 있으며, 매년 부처별로 국유재산운용계획을 총괄적으로 조정하여 중장기적인 관점에서 국유재산종합운용계획을 수립한다<sup>88)</sup>. 현재 국유재산 통합관리 방안과 연계하여 미활용 자산에 대한 체계적인 조사와 관리업무를 수행하기 위해 조달청 국유재산기획조사과를 신설하여 국유 재산 조사 관리 시스템(<http://npis.g2b.go.kr/>)을 구축하고, 관련 업무들을 전자시스템화하고 있다<sup>89)</sup>.

연도	지침이름	요청일자	재산수	문서상태
2015	2015년도 유류행정재산 조사	2015.12.16	6	조사중
2014	2014년 유류행정재산 조사	2015.11.14	12	조사중
2013	2013년 유류행정재산 조사	2015.11.10	21	결수완료
2012	2012년도 유류행정재산 조사 테스트	2015.11.04	0	결수완료
2011	유류행정재산 1차 예제	2011.09.01	12	조사중
2010	2010년 유류 행정재산 현황 보고지침	2010.12.13	7	조사중
2000	2000년 유류행정재산 보고지침	2011.12.29	0	조사중
1999	1999년 유류행정재산 보고지침	2011.12.29	0	결수완료
1900	1900년 유류행정재산 보고지침	2011.12.29	2	조사중

[그림 3-21] 국유재산조사관리시스템 중 유류행정재산 조사목록 화면

※ 출처 : 국유재산조사관리시스템 고도화 사업 유류행정재산 사용자 매뉴얼(조달청, 2012)

88) “정부 국유재산 관리 강화 나서”, 『파이낸셜』 (2010.06.25)

<http://cn.moneta.co.kr/Service/paxnet/ShellView.asp?ArticleID=2010062511420402460>

89) “국유재산관리에 첨단시스템 활용”, 『동아일보』 (2012.04.27)

<http://economy.donga.com/total/3/01/20120427/45833615/1>

- 쇠퇴 및 낙후 지역의 활성화 유도

중앙정부 차원에서 유희공간 활용을 통해 쇠퇴 및 낙후지역의 활성화를 유도하는 사례는 다양한 유희공간을 문화시설, 주택 등으로 전환하는 유형과 공실이 심각한 특정 민간시설을 체계적으로 관리하여 활용도를 높이는 유형으로 구분된다.

유희공간을 전시시설, 창작공간 등으로 개조하는 사업으로는 문화체육관광부에서 추진하는 ‘생활친화적 문화공간 조성(2004-2007)’, ‘작은 도서관사업(2004-)’<sup>90)</sup>, ‘지역근대 산업유산을 활용한 예술창작 벨트 조성 사업(2008)’, ‘유희자원을 활용한 관광 상품 개발 사업(-2014)’ 등이 있다. 도시 재생과 서민 주택공급을 위한 지원 사업은 국토해양부에서 추진하고 있는 ‘도시활력증진사업(2010-)’, ‘노후산단 재생 사업(2012-)’, ‘유희 철도부지 활용한 소형임대주택 단지 조성 사업(2009-2018)’, ‘다가구 매입임대 사업(2004-2012)’ 등이 대표적인 예이다.

상기의 사업들은 폐교, 공공시설 내 유희공간, 근대 산업 유산, 폐선철로, 노후산업 단지, 유희 철도부지, 노후 주택 등 지역 쇠퇴에 영향을 미치는 다양한 용도의 유희공간을 대상으로 사업이 추진된다는 것이 특징이다.



[그림 3-22] 구 마포초 학교를 리모델링한 부안생태문화활력소(문화체육관광부 생활친화적 문화공간 조성)

※ 출처 : 「부안생태활력소」,  
<http://www.ecobuan.org>



[그림 3-23] 성산시영아파트 단지 내에 방치된 복지관을 리모델링한 서울 마포구 ‘성산글마루 작은 도서관’ (2011 고맙습니다. 작은 도서관 조성 공모사업)

※ 출처 : <http://reporter.korea.kr>

90) 문화체육관광부는 '작은도서관 진흥법' 및 시행령을 제정하여 시행(2012. 8)되고 있으며, '작은도서관 육성 시범지구' 1개 지역(경기 안양시)을 선정하여 지원 중에 있다.



[그림 3-24] 옛 연초제조창을 재활용한 대구예술발전소(지역근대산업유산을 활용한 예술창작 벨트 조성 사업)

〈월간대구문화, 2012. 9〉

대구예술발전소는 KT&G가 주상복합건축 사업과 관련해서 대구시에 기부 채납한 별관 창고 건물로 지난 2008년 문화관광부 ‘근대산업유산을 활용한 문화예술창작벨트 조성’에서 시범사업으로 선정됐다. 2008년 사업을 시작해 4년간 국비 80억, 시비 80억 등 총 160억원이 시설비와 콘텐츠 조성 비용으로 투자됐다. 부지 4,613.2㎡, 연면적 9,737㎡ 지하1층, 지상 5층의 건물로 창작 레지던시, 미디어테크(예술 아카이브), 전시장, 공연장, 교육 공간등으로 조성될 예정이다.

이와는 달리 빈 점포, 빈 집 등 특정한 용도의 민간 소유의 유휴공간을 대상으로 지역 활성화를 유도하고 있는 경우가 있다. 중소기업청에서는 ‘재래시장 활성화를 위한 빈 점포활용 사업(2005-)’을 통해 시장 내 빈 점포를 상인들의 교육 시설이나, 고객 지원센터, 휴식 공간 등으로의 재활용함으로써 전통시장의 경영선진화를 촉진하고 활력을 회복하는데 기여하고 있다. 이와 관련하여 시장경영진흥원은 ‘전통시장 및 점포 경영실태 조사’를 통해서 2006년부터 격년으로 빈 점포의 현황 등을 조사하여 재래시장 실태자료를 발간하고 있다<sup>91)</sup>. 농림부에서는 ‘신문화공간조성사업(2009-2011)’, ‘농어촌 빈집정보 제공사업(2011)’ 등을 통해 지역 내 버려진 정미소나 폐교, 빈집 등을 발굴하여 지역 내 복지 공간으로 확충함으로써 농촌 지역을 활성화하고자 한다.

91) 중소기업청 소상공인정책국 시장개선과(2009), 「09년 전통시장 활성화 지원계획」, p.12.

[표 3-11] 중앙정부 차원에서 추진되고 있는 유휴공간 관련 정책 및 사업 내용

주체	구분		대상	사업 목적	진행 기간	예산
	사업명(정책명)					
기획재정부	유휴 공공시설 활용		유휴 공공시설	공공시설 적극 활용 지원	2007-	-
	국유지 위탁개발제도		국유지, 공유재산	활용도 제고	2005-	-
	국민 친화적 유휴 국유지 활용방안		유휴 국유지	활용도 제고	2011-	-
	국유재산 통합관리방안		국유지, 공유재산	종합적인 관리 체계 구축	2011-	-
문화체육관광부	생활 친화적 문화공간조성		폐교, 마을회관 등	미이용 시설의 적극적 활용	2004-2007	· '04년도 28개소 조성, 5,000백만원 소요(1개소당 2억원 이내지원) · '05년도 11개소 조성, 1,100백만원 소요(1개소당 1억원 이내 지원)
	작은 도서관 지원 사업		공공시설 내 유휴공간	미이용 시설의 적극적 활용	2004-	-
	지역근대산업유산 활용한 예술창작벨트 조성		근대산업유산	미이용 시설의 적극적 활용	2008	-
	생활공간 문화적 개선사업		지역 내 일상장소	미이용 시설의 적극적 활용	2006-2009	· 2006년 7개 지방자치단체 9개 사업에 10억원 지원 · 2007 9개 지방자치단체 17개 사업 9억원 지원
행정안전부	공공청사 리모델링 우수사례 선정 및 발표		노후 공공청사	노후시설 리모델링을 통한 예산 절감	2010	-
	살기 좋은 지역 만들기 사업		-	관련 사업 통합지원 체계 구축	-	-
교육과학기술부	폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법시행령 일부 개정령안 입법예고		폐교	폐교재산이 소재한 지역으로서 대통령령이 정하는 지역주민의 100분의 50이상이 공동으로 폐교 재산을 소득증대시설 및 공동이용시설로 사용하고자 하는 경우에는 무상으로 대부할 수 있어 법에서 위임된 사항을 정하려는 것임	2012-	-

주 체	구 분		대상	사업 목적	진행 기간	예 산
	사업명(정책명)					
국 토 해 양 부	도시활력증진사업		-	관련 사업 지원 체계 구축	2010-	2010년 약 1,100억원 규모 예정
	노후산단 재생 사업		노후산업단지	노후 시설 재개발	2012-	-
	유휴 철도부지 활용 소형임대주택단지 조성 사업		유휴 철도부지	미이용 시설의 개발가능성을 확대함	2009- 2018	-
	다가구 매입임대 사업		노후주택	저소득층 주거안정을 위한 지원책 마련	2004- 2012	-
중 소 기 업 청	재래시장 활성화를 위한 빈점포 활용 사업		재래시장 내 빈 점포	빈 점포를 활용하여 재래시장 내에 요구되는 부가시설 설치에 따른 비용 지원	2005-	-
농 림 부	신문화공간 조성사업		정미소, 폐교	미이용 시설의 적극적 활용	2009- 2011	각 지역마다 3년간 30 억원 (국고 50%, 지방 비 50%)까지 지원
	농어촌 빈집 정보 제공		빈집	이용자 편의 증진을 위한 관리체계 구축	2011	-

## ② 지자체 차원의 사업

지자체 관련 사업은 유휴공간의 발생 특성 및 지역의 여건에 따라 복합 활용을 통한 기반시설 확충 및 이용 극대화, 폐·공가 관리를 통한 노후주거지내 거주 환경 개선, 시설 재활용을 통한 구도심 활성화 유도 및 도시 경쟁력 강화로 구분된다.

- 복합 활용을 통한 기반시설 확충 및 이용 극대화

새로운 개발 용지의 확보가 어렵거나 기반시설이 부족한 고밀화 된 도시 내에서 토지의 효용성을 높이기 위해 이용률이 낮은 시설들을 복합적으로 활용하는 경우이다. 특히 서울시의 경우 신축 여건이 어려워 미이용되거나 이용률이 저하된 시설의 활용도를 높이는 사업이 중점적으로 추진되고 있다.

이러한 예로 동 개편으로 인해 발생된 유휴청사의 리모델링을 지원하는 ‘폐지 동사무소 문화 및 복지시설 리모델링(2010-2011) 사업’을 비롯한 ‘유휴공간을 활용한 공공시설 복합개발 사업(2010-)’, ‘창작공간조성사업(2008-2009)’, ‘자투리땅 활용 주차장 조성사업(2010-)’ 등이 있다.



[그림 3-25] 서대문구 홍은동 옛 서부도로교통사업소를 리모델링한 ‘홍은예술창작센터’ (서울시 창작공간조성사업, 2011)

〈건설타임즈 2011. 5. 11〉

서울시는 지난 2008년 서울시의 ‘컬처노믹스’ 전략에 따라 ‘창의문화도시 서울’을 만들어 나가기 위해 ‘서울시창작공간’ 조성을 시작했으며, 이번에 개관하는 ‘홍은예술창작센터’는 11번째 공간이다.

‘홍은예술창작센터’는 전통적인 주택 밀집지역으로 문화예술 공간이 많지 않은 서울 서북부지역에 자리하며, 친환경 중심의 시각예술과 무용 중심의 공연예술을 위한 ‘융복합문화예술 공간’으로 조성·운영된다. - 후 략 -



[그림 3-26] 성북2동 주민센터를 리모델링한 성북구립미술관 (폐지 동사무소 문화 및 복지시설 리모델링 사업, 2011)

※ 출처 : <http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2010040312581931265&nvr=Y>



[그림 3-27] 광진구, 유휴공간 자투리땅 주차장 조성

※ 출처 : 「헤럴드경제」, [http://news.heraldcorp.com/view.php?uid=20110208000147&md=20120422223435\\_E](http://news.heraldcorp.com/view.php?uid=20110208000147&md=20120422223435_E)

- 폐·공가 관리를 통한 노후주거지 내 거주 환경 개선
- 광역시 등 지방 대도시에서 과거 형성된 노후주거지를 중심으로 급증하고 있는 폐·

공가를 관리·처분하기 위해 추진되고 있다. 열악한 주거환경을 개선하고자 도입된 재개발·재정비 방식이 지역 경제 침체로 인해 추진이 지연되면서 사업지구 내 폐·공가가 급증하였고, 이로 인해 도시미관이 저해되고 청소년들의 탈선장소로 이용되는 등 주거환경의 안전상의 문제가 심각하게 발생하게 된다.

이에 부산시는 지역 내 위험요소로 작용하고 있는 폐·공가를 철거하는 사업들을 추진하고 있으며, 대구시 서구청은 폐·공가 전수조사와 폐·공가 관리카드 등 실태조사를 바탕으로 폐·공가를 쌈지공원, 간이쉼터, 주차장으로 정비하고 있다.



한편 도심 전반의 침체로 인한 폐·공가가 증 [그림 3-28] 대구 서구지역 단독주택밀집지역 가하고 있는 경우가 있다. 광주시는 상무신도심 ※ 출처 : 매일신문(2012. 9. 12) 조성과 주요 공공기관(도청)의 이전으로 인하여 도심 지역의 인구감소, 상권의 이탈, 부동산가치의 하락 등 도심부 쇠퇴 현상이 지속되고 있어<sup>92)</sup> 도심 내 폐·공가로 인한 불안감을 제거하고 주거환경을 개선하기 위하여 폐·공가를 철거한 후 일상생활에서 활용 가능한 커뮤니티 공간으로 조성하여 거주 환경을 개선하고 있다.

〈광주인포메이션, 2011. 9. 6〉



[그림 3-29] 광주시 공가정비 쾌적한 주거 환경 조성 전·후 사진  
※ 출처 : <http://gji.kr/news/articleView.html?idxno=1025>

광주시의 도심내 공가(폐가)는 금년 3월 조사결과 1,305동(동구 304, 서구 325, 남구 413, 북구 115, 광산구 148)이며, 공가(폐가)는 유형별로 △불량가옥은 소유자 동의를 얻어 철거 후 쉼터, 주차장, 쌈지공원, 텃밭 등 공공시설 조성 △방치가옥은 출입문 폐쇄 등 방범·보안시설을 설치하고 불법쓰레기 투기 방지와 방역실시 등 환경정비 실시 등 맞춤형 정비계획을 수립 추진할 계획이다. - 후 략 -

92) 광주광역시(2010), 「2020 광주 도시관리계획」, p.48.

- 시설 재활용을 통한 구도심 활성화 유도 및 도시 경쟁력 강화

지방 중소도시를 중심으로 지역 활성화 전략을 마련하고 유휴공간을 그 실행 수단으로 활용하는 사례가 있다. 도시쇠퇴<sup>93)</sup>에 직면해 있는 청주시의 경우 역사문화도시 정체성 확립을 위하여 다양한 문화 인프라를 구축하고자 역점사업으로 문화공간 조성 중심의 도심 재활성화 정책을 추진하고 있으며, 이를 위해 연초제조창 국제 공예 비엔날레 개최, 아트 팩토리화 사업 등과 같이 유휴시설을 지역 내 문화공간으로 조성하였으며, 국립현대미술관 분관이 유치된 옛 연초제조창은 국토해양부로부터 공공건축 최우수상을 받았다. 전주시는 1990년대 이후로 도청 이전 등으로 업무기능과 상업활동이 위축되어 유휴공간이 증가<sup>94)</sup>함에 따라 구도심 쇠퇴가 가속되고 있다. 이에 문화도시 구축이라는 전략적 목표 아래 유휴공간을 생활과 밀접한 문화복지공간으로 활용하는 ‘작은 생활문화복지공간조성 사업’을 추진하여 도시 활성화를 꾀하고 있다. 특히, 열악한 재정보조 문제를 극복하기 위해 ‘작은 도서관 사업’이나 ‘생활친화형 문화공간 조성 사업’과 같은 중앙정부 지원사업과 적극적으로 연계하고 있다. 인천시의 경우 인천항 배후의 구도심이 쇠퇴하면서 흉물로 버려진 건축물을 대대적으로 재활용하여 예술공간으로 탈바꿈하였으며 개항장 일대를 문화지구로 조성하는 사업도 함께 추진하고 있다.



[그림 3-30] 국제공예비엔날레 전시 중인 청주 옛 연초제조창 ※ 출처 : 헤럴드경제  
[http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20120709000286&md=20120711003249\\_AN](http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20120709000286&md=20120711003249_AN)



[그림 3-31] 부두창고를 개조해 문화공간으로 만든 ‘인천아트플랫폼’  
 ※ 출처 : 「공감코리아」, www.korea.kr

93) 택지개발 사업에 따라 도시 외곽에 대규모 주거단지 형성으로 도심부 상주인구의 감소, 중대형 할인마트의 입점에 따른 소형 매장 및 재래시장의 매출액 감소, 공공기관 이전에 따른 도심부 상권의 침체로 인해 도시 쇠퇴가 가속되고 있다. 김광중 외(2010), p.662.

94) 전주시 원도심 지역은 도청사 이전 이후 미사용 건축물이 전체 건축물의 5.8%, 공실률은 12.6%로 조사되었다. “마을재생 코디네이터 시범도시, 전주”, 김윤덕 국회의원(민주통합당) 온라인 자료실(2012. 2. 17), <http://blog.naver.com/ydkim22/100151284040>

[표 3-12] 지자체가 추진하고 있는 유휴공간 관련 정책 및 사업 내용

주체	구분		대상 유휴공간	사업 목적	진행 기간	예산	
	사업명(정책명)						
서울시	시주도	경의선 폐선 철도 유휴부지 도시관리 계획 결정	유휴철도부지	향후 사업진행을 위한 도시관리계획적 토대 마련	2011-2014	2014년 말까지 457억원을 투입 예정	
		열린 학교 조성사업	학교 운동장	주거환경개선	2001-2012	10,150백만원	
		창작공간조성사업	유휴공공청사, 공장 이적지, 상권이 쇠락한 지하상가	지역 재생 거점 구축	2008-2009	-	
		유휴 공간 활용 공공시설 복합개발	유휴공유지, 노후 공공시설	주거안정을 위한 주거공간 조성	2010-	-	
		폐지 동사무소 문화 및 복지시설 리모델링	폐지청사	문화복지공간 조성	2010-2011	-	
	기초자치단체주도	성산골마루 작은 도서관	단지 내 유휴공간	지역 내 작은 도서관 조성	2011	국민은행:1억3백만원 구청 기금 : 1억8천5백만원	
		자투리땅 활용 주차장 조성사업	자투리땅	주거환경개선	2010-	-	
	부산시	시주도사업	창의문화촌 감만 프로젝트	폐교	문화복지공간 조성	2012.1-12	120억원
			유휴 공공시설 창조 공간 재생	상수도 폐가압장	문화예술교육창업지원을 위한 복합시설 조성	2011.12-2012.4	사상구(1억)진구(2억)남구(1억5천)진구(2억5천)
			감천화력발전소 유휴지 활용 공원화 사업	발전소 내 유휴지	문화 휴게시설 조성	2010	10억원
반값 임대주택			빈집	서민주거안정	2010	-	
드림스타트 누리 보듬 센터 조성			폐·공가	지역 내 문화복지시설 확보	2010	-	
그린부산 조성			유휴공간	녹지 공간 확충	2009-2014	-	
도시텃밭사업 (산복도로 르네상스)			옥상, 폐·공가, 옥벽, 계단	텃밭 조성	2012	-	
행복 마을 만들기 사업			폐·공가, 노후 주택	주거 환경 개선	2012	2010년36억원 2011년64억원 2012년43억원	
과내 마을 행복센터 조성 사업			폐·공가	지역 내 문화복지시설 확보	2011	7억6천100만원	
폐·공가 정비사업			폐·공가	주거 환경개선	2011	2011년 사업비 68억원	

주체	구 분		대상 유휴공간	사업 목적	진행 기간	예산
	사업명(정책명)					
기초자치단체 주도		공간기부뱅크	개인과 기업, 공공기관의 유휴공간	지역 내 문화공간 조성	2011	-
		고지대 주거환경 개선	빈집	주거환경개선	2005-	14억
		반여반송 폐·공가 철거를 통한 주차장 조성사업	폐·공가	주거환경개선	2010	50억
		사라미 사업	폐공가	서민주거안정	2010	2억
		흰여울 문화마을 사업	폐·공가	예술인 창작공간 지원	2011	시비 4천500만 원
광주시		공가 정비사업	폐·공가	도시환경 저해 및 청소년 탈선장소로 이용될 우려가 있는 공가(폐가)를 정비하여 쾌적한 주거환경과 주민 커뮤니티 공간으로 조성	2008-2013	2011년 예산 사업비 4억 3,000만원을 투입 (시비 3억, 구비 1억3,000)
대구시		폐·공가 정비사업	폐·공가	골목길 주차난 해소와 녹지공간 확보를 통한 쾌적하고 살기 좋은 생활환경 기반 조성	2011.1 - 2011.6	24백만원
전주시		작은 생활 문화복지공간 조성	폐동사무소, 기존 유휴 시설	지역 내 문화복지공간 확충	2007-2010	총사업비:5,907백만원 국고 343백만, 특교 1,200백만, 기금 440백만, 도비 250백만, 시비 3,674백만
청주시		전략적 문화정책	지역 내 유휴시설물 (KBS자리시립미술관·옛국정원건물 등)	지역 내 유휴 시설물들의 리모델링을 통해 시민들을 위한 문화공간 조성	-	1534억
		연초제조창 공예 비엔날레 개최 및 아트 팩토리화	연초제조창	방치된 담배제조공장을 아트 팩토리화하여 문화공간으로 조성	2011-	-
		손바닥 공원 조성 사업	방치된 땅	방치된 자투리땅을 활용하여 소규모의 녹지공간 조성	2011-2020	-
		미평동 게이트볼장 조성	경로당 앞 미활용 사유지	미활용 사유지를 활용하여 지역 내 노인들의 복지 증진에 기여	-	3천만원

### ③ 민간 차원의 사업

민간단체들이 주도하여 시설을 문화공간 등으로 재활용하는 경우와 지역 내 주민들의 의견 수렴과 참여를 통해 마을가꾸기 사업의 일환으로 추진되는 경우가 있다.

- 민간단체 주도의 시설 재활용을 통한 문화공간화



[그림 3-32] 성북동 폐가를 개조한 전시공간(오래된집 재생프로젝트)  
※ 출처 :

<http://cafe.naver.com/aqlab/7331>

안양 ‘석수시장 아트스페이스 조성 프로젝트’, 전주 ‘남부시장 하늘공원 조성 프로젝트’, ‘오래된 집 재생 프로젝트’ 등과 같이 낙후된 지역을 중심으로 지역 내의 민간 예술단체들이 주도적으로 유휴공간을 문화공간으로 조성하고 다양한 이벤트 및 프로그램을 운영하고 있다.

이때 민간에서는 열악한 재정을 극복하기 위해 지자체로부터 예산을 지원받고, 공간 운영이나 프로그램 관리 등을 전담하는 협력체계를 구성하기도 한다. 부산 원도심 문화 창작 공간 ‘또따또가’는 부산시의 예산 지원을 받아 기존의 건축물을 리모델링하여 공간으로 조성하고, 부산 문화예술교육연합회가 실질적인 공간 관리와 운영 주체가 되어 사업을 진행하였으며, 문화예술인 창작촌 활성화 지원 사업은 경기도에서 설립한 비영리 공익 재단인 경기문화재단에서 기존 유휴공간을 활용하여 창작촌을 운영하고 있는 문화예술인을 선정하여 지원하는 방식을 취하고 있다.

원 사업은 경기도에서 설립한 비영리 공익 재단인 경기문화재단에서 기존 유휴공간을 활용하여 창작촌을 운영하고 있는 문화예술인을 선정하여 지원하는 방식을 취하고 있다.

- 지역주민에 의한 마을가꾸기 사업의 일환

특정 민간단체가 아닌 주민들의 협의체를 중심으로 유휴공간을 활용하는 경우도 있다. 서울시 성북구 장수마을(삼선 4구역)은 시주거환경정비계획에 의해 재개발 예정구역에 편입되었으나 재개발이 추진되지 않아 주민공동체와 동네 목수 등에 의해 자발적으로 마을재생이 이루어지는 곳으로 오래 방치된 빈집을 리모델링하여 세입자를 거주하게 하거나, 마을 공동이용시설로 활용하는 일을 핵심사업으로 추진하고 있다. 특히, ‘동네 목수’ 마을기업의 운영을 위해 골목길에서 시작된 커뮤니티 모임은 주민조직까지 결성하기에 이르렀으며 이를 통해 주민참여형 재개발 및 주거환경개선, 주민일자리 및 소득 창출 등 긍정적인 효과를 수반하고 있다.



[그림 3-33] 카페로 재활용 중인 빈집(장수마을)

※ 출처 : 「장수마을 이야기」, <http://samsun4.tistory.com/>

- 기타

이외에도 민간단체는 유휴공간의 다양한 활용방안에 관한 아이디어를 지방정부에 제공하여 사업 추진에 기여하고 있다. 민예총을 주축으로 문화계 관련자들과의 간담회를 통해 청주시 옛 연초제조창이 문화공간으로 활용되는 방안이 채택되었고 제주시 가시리 신문화조성위원회에서 서귀포시 유휴공간을 통합적으로 활용할 수 있는 방안을 제출하여 시정에 반영하는 성과를 거두었다.



〈서귀포신문 2011. 10. 17〉

서귀포 지역의 남는 건물을 이용해 문화, 경제 등 다양한 역할을 수행하는 '지역활성화센터'를 건설하는 계획이 추진되고 있어 주목을 받고 있다. 서귀포시는 지난 14일 고창후 시장과 이명도 부시장을 비롯한 주요 실국장이 참여한 가운데, '유휴공간 활용을 통한 서귀포지역 활성화센터(가칭, 이하 활성화센터)' 설립구상안 발표를 가졌다. 자료 준비 및 발표는 지금중 가시리신문문화공간추진위원회 프로젝트 매니저가 담당했다.

[그림 3-34] 서귀포지역 활성화센터 설립안 발표 및 토론회

- 후 략 -

[표 3-13] 민간에서 주도적으로 진행한 유희공간 관련 정책 및 사업 내용

구분	사업명	대상 유희공간	사업 목적	기간	예산
민간 주도	안양 석수시장 아트스페이스 조성 프로젝트	낙후 재래시장	문화 프로그램 및 이벤트 운영을 통한 재래시장 활성화	2007	-
	전주 남부시장 하늘공원 조성 프로젝트	낙후 재래시장	문화예술활동을 통한 재래시장 활성화	-	-
	오래된 집	오래된 가옥	문화 예술 활동 지원	-	-
지자체와의 협조	원도심 문화 창작 공간 '또따또가' 프로젝트	도심 내 노후 건축물	미이용 시설 적극적 활용을 통한 원도심 활성화	2010-2012	부산시 지원 예산 : 2억 4,700만원 지원센터운영 및 통합사업 : 5,300만원
	문화예술인 창작촌 활성화 지원 사업	폐교, 폐공장, 창고, 농장, 농가, 컨테이너 박스, 비닐하우스 등	유희공간을 활용하여 자생적으로 형성된 창작촌을 지원하여 창작활성화를 위한 환경조성, 지역문화진흥의 기반 공간 활성화	2004-	지원금 총 규모 1년 1억원

### 3) 국내 유희공간 관련 사업의 특성

#### ① 지역 여건에 따른 기반시설의 확충과 지역 활성화를 위한 유희공간의 활용 증가

유희공간의 발생원인과 지역 여건이 서로 상이하어 신규개발이 어려운 수도권과 신도심 지역은 유희정도가 높은 공간을 효율적으로 활용하는 사업을 추진하고 있는 반면, 산업구조 변화와 인구유출로 도시쇠퇴가 가속화되는 지방도시의 경우 주거환경개선과 활성화의 목적으로 유희공간을 철거·재활용하는 사업이 주로 추진되고 있다.

##### □ 물리적 개선을 통한 기반시설 확충

건축물을 리모델링하여 주거·문화복지시설로 전환하는 경우가 대다수를 차지하고 있는데, 서민들의 주거안정을 위하여 소형주택과 임대주택을 공급하는 '다가구 매입임대 사업(국토해양부)', 유희공간을 도서관이나 문화시설로 리모델링하여 지역 문화 공간으로 조성하기 위한 '생활 친화적 문화 공간 조성사업(문화관광부)', 낙후지역에 복지시설을 제공하기 위한 '유희공간 영유아 보육시설 활용사업(우체국)' 등이 해당한다.

반면 외부 공간을 기반시설로 전환하여 생활기반시설을 확충하는 사업들이 있다. '자투리땅 활용 주차장 조성사업(울산시 광진구)', '폐·공가 철거를 통한 주차장 조성 사업(부산시 해운대구)' 등은 다가구 밀집 지역의 고질적인 주차 공간 부족 문제를 해결하기

위하여 자투리땅을 발굴, 거주민들을 위한 주차장을 조성한 사례이며, ‘열린 학교 조성사업(서울시)’, ‘도시 텃밭 사업(부산시)’, ‘그린부산 조성사업(부산시)’, ‘손바닥 공원 조성사업(청주시)’ 등은 지역 내의 유휴지나 학교 운동장이나 공공청사 용지의 이용도가 낮은 외부공간을 활용하여 생활형 녹지 공간을 확충하는 사업이다.

#### □ 지역 활성화 및 지역 경쟁력 강화

유휴공간 관련 사업의 또 다른 목적은 지역 활성화를 유도하는 것으로 단순한 물리적 공간 확보에서 나아가 쇠퇴한 지역을 재생시키는 수단으로 경제, 문화, 관광 등 다양한 프로그램이 유휴공간과 접목된다.

지역 경제 활력을 유도하기 위한 목적으로 재래시장을 대상으로 추진된 ‘창업지원센터 조성 사업(수원시)’, ‘남부시장 활성화 사업(전주시)’, 지역의 활성화 촉매제로 유휴공간을 활용한 ‘창작공간조성사업(서울시)’, ‘창의문화촌 감만 프로젝트(부산시)’, ‘오래된 집’ 등이 대표적 예이다. 또한 ‘유휴자원 관광 상품 개발 사업(문화관광부)’, 관광활성화를 위한 ‘관광객 지원 센터 조성 사업(제주도)’ 등과 같이 유휴공간을 관광 프로그램과 연계하여 지역의 활성화를 유도하는 사업들이 추진되고 있다.

#### ② 도시 내 집합적 유휴공간 문제로의 확대와 통합적 활용·관리 체계 도입

기존 유휴공간 관련 정책은 통폐합이전 등으로 인해 유휴화 된 동사무소와 인구, 취학 아동의 지속적인 감소로 인한 폐교의 문제가 증가함에 따라 유휴청사와 폐교의 물리적인 환경을 개선하는 사업이 주를 이루었다.

하지만 2010년을 기점으로 폐·공가의 사회적 문제가 심각하게 제기되기 시작하여 지역에서는 민간 소유의 폐·공가에 대한 정비 대책이 등장하고, 중앙정부에서는 다가구 매입 임대사업 등이 실시된다. 더 나아가 상업지역 내 유휴공간으로 관심이 확대되어 재래시장과 지역 상권 활성화를 위하여 민간 소유의 빈 점포를 다른 용도로 개선할 수 있는 지원책이 마련되고 있다.

이러한 정책을 바탕으로 ‘유휴 공공시설 활용계획(기획재정부)’, ‘국유재산 통합관리 체계 구축 사업(기획재정부)’, ‘농어촌 빈집정보 제공 사업(농림부)’ 등을 통해 비교적 현황 파악이 용이한 공공시설을 중심으로 장기적이고 통합적인 관점에서 유휴공간이 관리되고 있으며, 지역 차원에서는 빈집으로 인한 문제가 심각한 부산시를 비롯한 일부 지자체

에서 ‘폐·공가 정비활용 기본계획’ 등을 통한 빈집의 집단적인 관리가 시작되었다.

하지만 전수조사 실시로 인한 지자체의 부담, 소유자 부재 등 실태조사의 어려움으로 위치현황 정도만 파악할 수 있는 기초적인 수준의 정보 제공만 이루어지고 있는 상황이다.

### ③ 다양한 관련 주체의 참여와 부처별 비용 지원에 의존한 정책

유희시설의 관리와 활용에 관여하는 참여 주체가 점차 다변화 되고 있다. 기획재정부는 국유지를 보다 효율적으로 개발하기 위해 위탁개발제도를 마련하고 수탁기관인 한국자산관리공사와 협력 하에 사업을 진행하고 있으며, 문화체육관광부에서 시행하고 있는 생활 친화적 문화공간조성 사업의 경우 한국문화원연합회와 협력하여 시설의 운영과 프로그램을 관리하는 주체로 민간, 지자체, 주요 단체, 법인 등을 선정하고 있다. 서울시 창작공간조성사업의 경우 서울문화재단이 시설 운영과 관리의 주체로 선정되었고, 부산시 창의문화촌 감만 프로젝트의 경우 부산문화재단이 시설 운영과 관리 주체로 선정하는 등 관련 전문단체와의 연합을 통한 협업사례가 증가하고 있다.

하지만 유희공간 관련 정책은 각 부처별 특정 용도 또는 목적만을 고려하여 개별 추진되고 있으며 중앙정부는 단순 재정 지원에만 치중하고 지자체는 재정 여건상 국고 지원에만 의존하고 있다. 전주시 ‘작은 생활문화복지공간 조성 사업’과 같이 대부분의 재정을 중앙정부에서 추진하고 있는 사업과 매칭하여 진행할 경우 재정지원 중단과 함께 사업 또한 중단될 가능성이 크며, 공간의 물리적인 환경 개선에도 불구하고 지속적인 운영과 관리에 있어 어려움이 예상되는 상황이다.

## 4. 소결

3장에서는 통계자료와 관련 문헌 연구를 바탕으로 국내 도시 유희공간 현황을 개괄적으로 파악하고 이를 바탕으로 국내 도시 유희공간 발생 유형을 도출하였으며, 국내에서 추진되고 있는 각종 정책 및 사업 현황을 분석하여 그 경향을 파악하였다. 이를 통하여 파악한 국내 도시 유희공간 문제의 주안점은 아래와 같다.

### 1) 도시 유희공간 발생은 근린 차원의 쇠퇴와 결부

유희건축물과 공지를 포함하는 유희공간은 개별 필지 내에서 발생하지만, 도시 내에서 유희공간 발생은 개별 건축물 또는 필지 단위의 문제라기보다는 지역 쇠퇴와 결부되어 일어나는 현상이다. 물론 공공청사와 학교 등 공공부문의 공급 변화에 따라 점적으로 유희건축물이나 공지가 발생하기도 하지만, 인구 감소, 상권 쇠퇴, 지역 산업 쇠퇴 등 지역적 요인에 따라 유희공간이 중요한 빈도로 발생하고 있다는 사실을 확인하였다. 국내 82개 도시를 대상으로 인구 증감 및 노인인구수와 빈집 발생과의 상관성을 분석한 결과 인구 감소와 노인 인구 증가가 일어나는 지역에서 빈집 발생 비율이 높게 나타났으며, 이는 유희공간 발생이 지역 쇠퇴의 한 단면이라는 사실을 보여준다. 또한 인구 감소가 고령화가 빠른 속도로 진행되고 있는 상황에서 도시 내 유희공간 문제는 갈수록 심각해질 것으로 예측할 수 있다.

여기서 지역의 쇠퇴라 함은 도시 전체 뿐 아니라 도시의 일부 지역도 포함된다. 즉 도시 전체 차원에서는 안정되어 있더라도 국지적인 차원에서 쇠퇴가 진행되는 경우에는 그 지역에 유희공간이 중요한 빈도로 발생하며, 한 도시 내에서도 지역 특성에 따라 유희공간의 발생이 다른 양상으로 진행되기도 한다. 유희 주거시설(빈집)과 상업시설(빈점포) 발생 사이의 상관관계에 대한 분석에서 일부 지역에서는 복합적 유희 현상이 확인된 반면, 다른 지역에서는 상관성이 상대적으로 낮게 나타났다. 따라서 도시 유희공간 문제는 근린차원에서 접근해야 한다.

### 2) 도시 유희공간 문제 해결 필요성 증대 및 활용 방향 다변화

중앙정부, 지자체, 민간 차원에서의 유희공간 관련 정책과 사업을 분석한 결과, 도시 유희공간 문제에 대한 인식이 점차 고조되고 있으며, 유희공간의 효율적인 관리와 활용을 위해 다양한 정책과 사업이 전개되고 있음을 확인하였다. 특히 폐교나 공공청사 등

특정 시설에 대한 활용 방안 모색을 넘어서 지역 차원에서 유희공간 문제를 인식하고 공간의 재활용을 통하여 주차장 등 기반시설을 확충하거나 주거·문화·복지시설 등으로 사용하는 등 유희공간 활용의 방향은 점차 다변화되고 있다.

특히 부동산 시장이 위축되고 전면적인 재개발·재건축에 의존하는 도시재생 방식이 한계를 보이면서 기성시가지와 주거지는 지속적인 ‘관리’의 대상으로 인식되고 있으며, 유희공간은 점진적 재생을 위한 ‘자원’으로 주목받고 있다. 그러나 공공 또는 민간이 소유한 건축물 또는 필지를 공공이 개입하여 다른 용도로 활용하는 데에는 여러 법제도적 제약이 따른다. 공공의 규제와 개입을 합리화하기 위해서는 장기적인 전략과 계획이 뒷받침되어야 함에도 불구하고 이제까지의 유희공간 관련 정책은 중앙정부와 지자체 주도의 일회적인 사업을 중심으로 전개되는 경우가 많다.

### 3) 지역을 기반으로 한 문제 접근의 필요성

유희공간 문제가 지역 쇠퇴와 밀접하게 연관된다고 전제할 때, 지역의 사회경제적 여건, 물리적 환경, 도시개발 및 법제도적 여건에 따라 유희공간의 발생 양상은 상이하게 나타나게 된다. 따라서 유희공간의 관리와 활용을 위한 정책과 사업 방향은 지역 수요를 반영하여 차별화되어야 할 것이다.

앞서 지적한 바와 같이 국내 유희공간 관련 정책과 사업은 중앙 부처 정책에 따른 시범사업 중심으로 추진되어 왔다. 이러한 하향식(top-down) 사업 추진 방식은 학교, 공공청사 등 유희 공공시설을 다른 용도로 활용하는 데에는 효과적일 수 있지만, 지역의 문제를 해결하고 주민의 수요를 충족시키는 데에는 한계를 갖는다. 지역에서 민간 소유의 유희 필지와 건축물이 중요한 빈도로 발생하고 있는 현실을 고려하여 향후 유희공간 문제는 지역을 기반으로 접근해야 할 것이며, 이를 위해서는 도시와 근린 차원에서의 유희공간 발생 양상, 관리 및 활용 현황 등에 대한 이해가 선행되어야 할 것이다.

## 제4장 지자체 유희공간 실태 및 관리·활용 현황 심층조사

1. 지자체 유희공간 조사 개요
2. 지자체별 유희공간 실태 및 관리·활용 현황
3. 조사 대상 지자체 유희공간 발생 특성
4. 조사 대상 지자체 유희공간 관리·활용 정책의 가능성과 한계

### 1. 지자체 유희공간 조사 개요

#### 1) 조사 목적

4장에서는 국내 세 개 지자체를 대상으로 미시적 차원에서 유희공간 현황을 분석하여 지역별 유희공간의 발생 경향과 특성을 파악하고자 하였다. 또한 향후 국내 도시 유희공간 활용 정책방안을 제시하기 위한 선행 단계로서 대상 지자체의 유희공간 관리 및 활용 현황을 심층 분석하고 그 가능성과 한계를 도출하였다.

#### 2) 대상 지자체 선정

##### □ 인구규모와 도시쇠퇴 특성 고려

조사 대상 지자체 선정에 있어 인구규모(대·중·소) 및 도시쇠퇴 특성(도시재생사업단 연구 참고) 등을 우선적으로 고려하였으며, 이 중 도시 유희공간 문제에 관심을 갖고 지자체 차원에서 다양한 정책을 추진하고 있으며 연구 진행에 적극적인 협조 의사를 나타낸 부산시 동구, 충주시, 나주시를 선정하였다.

부산시는 군집분석<sup>95)</sup> 결과 도시 전체적으로 비교적 ‘안정<sup>96)</sup>’에 속하지만 물리적 쇠

95) 군집으로 분류한 도시들의 지표 평균을 통해 각각의 군집이 가진 특성을 분석하고, 그 특성을 반영하여 ‘쇠퇴’, ‘침체’, ‘안정’, ‘활력’으로 군집의 이름을 정하였다. 도시재생사업단 연구결과(2010) 참고.

96) 인구는 정체되었지만 다른 지표에서는 모두 활력 있는 것을 이른다.

퇴를 대표하는 ‘노후주택비율 쇠퇴 상위 30% 분포’에서 해당 동·읍지역이 가장 많은 것으로 조사(도시재생사업단)되었으며, 이러한 문제를 극복하고자 지자체에서도 폐·공가 정비 사업, 유휴공공시설 재활용사업 등을 적극적으로 추진하고 있다.

충주시는 군집분석 결과 ‘침체<sup>97)</sup>’에 해당하는 중규모(20만) 도시로서 인구유출로 인한 쇠퇴가 가속화되는 지역이다. 수도권과의 우수한 접근성으로 농공단지와 기업도시 등을 성공적으로 유치하여 비교적 안정적인 산업구조를 갖추고 있으나, 도시 외곽으로의 시가지 확장으로 인해 공공시설이 외부로 이전하면서 구도심이 쇠퇴하여 이에 대한 활성화 계획을 마련 중이다.

나주시는 군집분석 결과 ‘쇠퇴<sup>98)</sup>’하고 있는 대표적인 소규모 도시(10만이하)로서 인구 유출과 물리적 환경 측면에서 쇠퇴의 정도가 심각하다. 특히 구도심에 해당하는 읍성 지역과 영산포 지역의 쇠퇴가 두드러지는데, 이들 지역에는 역사문화자산이 비교적 양호하게 유지되고 있어 이를 통한 재활성화 계획이 추진 중이다.

□ 국내 도시 유휴공간 발생 유형을 고려한 대상지 선정

국내 도시 유휴공간 발생 유형별 특성을 파악하기 위해 지역 차원에서 면적(面的)으로 발생하는 구도심 공동화에 따른 복합적 유휴(B), 지역산업 쇠퇴에 따른 부동산 방치(C), 노후·불량 주거지에서의 폐·공가 발생(D) 유형을 포함하는 지역을 선정하였다.

[표 4-1] 대상 지자체 도시쇠퇴유형 및 유휴공간 발생 유형

	도시쇠퇴유형	유휴공간 발생 유형	활용유형
부산	안정+구시가지 쇠퇴	D 노후·불량 주거지에서의 폐·공가 발생	D' 폐·공가 활용을 통한 근린 재생
충주	쇠퇴+구시가지+주변부	B 구도심 공동화에 따른 복합적 유휴	B' 유휴공간의 복합적 활용을 통한 구도심 재생
나주	쇠퇴+구시가지+주변부	B 구도심 공동화에 따른 복합적 유휴(읍성지역) + C 지역산업 쇠퇴에 따른 부동산 방치(영산포지역)	B' 유휴공간의 복합적 활용을 통한 구도심 재생 + C' 유휴공간 철거·정비를 통한 지역 쇠퇴 가속화 방지

97) 생산자서비스 산업(Fire 산업 : 금융, 보험, 부동산 산업)과 도소매업이 다른 도시들보다 활력이 있지만 다른 지표들이 쇠퇴하여 상대적으로 쇠퇴한 군집으로 판단할 수 있다.

98) 모든 영역, 지표에서 다른 군집에 비해 쇠퇴한 것으로 나타나며, 쇠퇴의 정도 역시 심각하다.

### 3) 유희공간 발생 특성 분석들

도시 유희공간 발생 원인과 분포 양상, 유희공간이 주변지역에 미치는 영향을 파악하기 위해 다양한 요인(factor)들과의 상관관계를 밝히고자 하며, 분석들은 아래와 같다.

#### □ 유희공간 발생 원인 및 분포 특성

[표 4-2] 유희공간 발생 원인 및 분포 특성 분석들

구분	분석항목	세부항목	자료출처
도시개발여건과의 관계	도시구조	도시구조변화	선행연구 등
	용도지역	주거/상업/공업/녹지	토지특성 데이터
	용도지구	보존지구 등	토지특성 데이터
	정비지구	도시재개발사업/주거환경개선사업/도시개발사업 등	토지특성 데이터
물리적 환경과의 관계	필지규모	165㎡미만/165-330㎡ 330-660㎡/660㎡이상	토지특성 데이터
	필지형상	정방형/장방형/부정형 등	토지특성 데이터
	접도현황	도로접면	토지특성 데이터
	지형고저	저지/평지/완,급경사 등	토지특성 데이터
	도로위계	주변도로 위계	새주소지도
사회경제적 여건과의 관계	인구 변화	2005-2010년 인구변화	통계청
	거주자 연령	64세 이상 인구비율	통계청
	지가	㎡당 지가 분포와의 상관관계	토지특성 데이터
건축물 특성과의 관계	건축년도	노후건축물비율(집계구)	건축물대장
	주용도	주거/상업/공공시설	건축물대장
	층수	유희건축물 속성 확인	건축물대장

#### □ 유희공간의 관리 상태 및 주변 지역에 미치는 영향

[표 4-3] 유희공간의 관리 상태 및 주변 지역에 미치는 영향에 대한 분석들

구분	분석항목	세부항목	자료출처
유희 현황 및 정도	유희정도	미이용 방치/부분 사용	현장관찰조사결과
	쓰레기 적치	유/무	
	물리적 상태	철거요망/개보수필요/양호	
	관리 여부	우편물 수령/경계부 처리	
	주변환경	양호/불량	
유희공간의 영향	도시안전	방법불안 여부	면담조사결과
	생활환경	악취,분진 발생 여부	
	도시미관	미관저해 여부	
	부동산가격	부동산가격 하락 여부	
	평판저하	평판저하 여부	

#### 4) 조사 범위 및 방법

##### □ 일반현황 조사

해당 지자체와 국토해양부, 행정안전부 등의 협조를 받아 KLIS데이터, 건축물대장 데이터, 새주소지도 등의 공간정보를 취합하고 유희공간 기초 현황을 맵핑(mapping)하여 유희공간의 분포 및 위치를 파악하였다. 충주시와 나주시의 경우 지자체의 협조를 얻어 유희공간 기초 현황 조사를 실시하여 데이터를 구축하였으며, 부산시는 기초지자체에서 관리 중인 빈집 현황 데이터를 활용하였다. 각 지자체에서는 공공소유의 유희시설물의 경우 지자체 하위 관련부서 및 공공기관을 통해, 민간소유의 유희시설물의 경우 동지역 통·반장을 통해 조사표를 작성하였다<sup>99)</sup>.

도시일반현황에 대해서는 인구, 용도지역, 용도지구, 도로 및 교통 현황 등을 파악하였으며 유희공간 현황은 분포, 밀도, 소유주체와 용도 등을 조사하였다. 대상 지자체에 대한 일차적인 유희공간 정보를 구축한 후, 유희공간의 발생량 및 빈도가 높은 지역을 실태조사구역으로 선정하여 대상 블록(block)의 도시 정보를 구체화하였다.

[표 4-4] 유희공간 일반현황조사 항목

구 분	내 용		
도시 일반현황	도심현황	인구, 산업, 도심지 범위, 면적 등	
	행정구역	(동) or (중앙)(서부)(동부)(남부)(북부)	
	용도지역	주거/상업/공업/녹지	
	도로 및 교통현황	광역교통(철도, 고속도로, 지역간도로, 주간선도로, 보조간선도로) 보행동선, 주요 버스노선	
	특정사업 구역	정비예정구역, 시가지정비구역, 택지개발구역, 주거개선사업 구역, 지구단위계획구역	
유희공간 현황조사 (필지단위)	위치/분포/수량/밀도		
	소유주체	공공	국유/공유/공공기관
		민간	법인/개인
	유형구분	건축물/공지	
	관련 사업 구역 및 현황		
관련 계획 구역 및 현황			
실태조사 구역현황	필지분할, 구역크기, 구역패턴, 접근 및 보행 도로 현황, 용도지역 현황 등		

99) 지자체가 수행한 유희공간 기초현황 조사표는 부록1 참조

□ 실태조사 : 현장관찰조사 + 면담조사

현장조사 및 면담조사를 통해 실태조사구역 내 유희공간의 이용행태, 물리적 상태, 공실여부, 유희원인, 활용가능성 등을 조사하였다. 조사는 동의대학교(부산), 한국교통대학교(충주), 동신대학교(나주) 등 지역 대학과 연계하여 진행하였으며, 실태조사 항목은 아래 표와 같다<sup>100)</sup>.

[표 4-5] 유희공간 실태조사 항목

구 분	내 용			
조사 기본 정보	일련번호	2012(년도)C(구역)373(번지수)		
	조사자			
	조사일시	2012. . . .		
기초 현황 조사	시설개요	주용도	주거/상업/공공시설/기타	
		주소	(동) (번지)	
		건축년도	(년)	
		면적	(㎡)	
		개보수·용도전환 여부	유/무 기존용도	
		배치도	그림 첨부 (필지유형 포함)	
		사진	사진 첨부	
현장 관찰 조사	유희정도	건축물 이용정도	미이용 방치/일부 사용	
		쓰레기 적치	적치/미적치	
		우편물 수령	수령/미수령	
		거주 흔적	유/무	
		출창호 파손여부	유/무	
	유희현황	경계부 처리상태	울타리설치/출창호 폐쇄/경고문구부착/조치없음	
		물리적 상태 및 활용가능성	철거 요망/대대적 개보수/경미한 보수/양호	
		층별공실현황·용도	4층 이상/3층/2층/1층	
	주변현황	인접건축물·필지 상태	양호/불량	
공통	공실기간	장기/중기/일시/모름		
면담 조사	세대주	유희 원인	개인적 요인	단순방치/소유자 사망
			경제적 요인	공사중단/부동산거래중단
			지역적 요인	노후화/시설이전/거주성능저하/정비구역지정
	향후 처리 의향	직접 사용/임대/매매/공공매입 요망/방치		
	인근 주민	빈집 영향	용도전환시 선호 프로그램	건축물
외부공간				휴게/체육/기반시설/공동공간(텃밭)
본래 용도대로 활용				
기타				

100) 표 항목을 기본으로 건축물, 공지, 재활용사례에 대해 구분하여 조사지를 작성, 배포하였다. 부록1 참조.

## 2. 지자체별 유희공간 실태 및 관리·활용 현황

### 1) 부산시

#### ① 도시 개요 및 현황

##### □ 도시개요

- 인구 : 3,414,950명 (2010년 기준)
- 위치 : 대한민국 남동부의 광역시
- 면적 : 765.94km<sup>2</sup>
- 행정구역 : 15구 1군, 213동 2읍 3면



##### □ 일반현황

부산시는 일제시대 한국 침략의 교두보로 집중 육성됨에 따라 국내 최대의 무역항으로 부상하였고, 한국전쟁을 맞아 피난민과 군수물자가 대량 유입되면서 명실상부한 제2의 도시로 성장하였다. 1960년대 경제개발정책 및 풍부한 노동력을 활용하여 경공업이 성장하였고 1970년 중반 이후 산업정책이 수출주도형으로 전환됨에 따라 남동임해공업단지의 중화학공업이 주요 기간산업으로 자리 잡았으나, 현재 부산시의 재정자립도는 2004년 75.6%에서 2010년 57.6%로 매년 감소 추세를 보인다.

[표 4-6] 부산시 재정자립도 현황(2005-2011)

재정자립도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
부산	73.4	70.2	62.9	60.5	58.3	57.6	56.4

\* 출처 : 「e-나라지표」, <http://www.index.go.kr/>

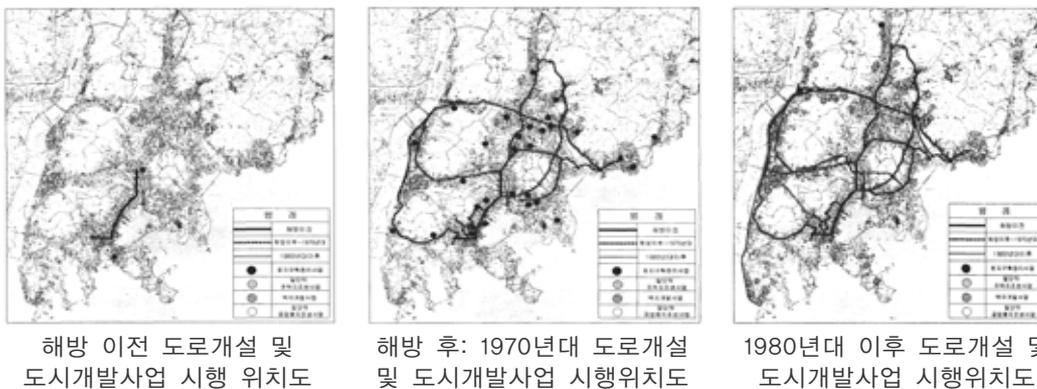
1945년 약 28만 명이었던 인구는 한국전쟁 이후 피난민의 급증으로 약 52.7만명으로 증가(1955년도 기준)하였고 이후에도 꾸준히 증가해 왔으나, 1995년도 이후 약 389만 명을 기점으로 해마다 감소하는 추세(5년 단위, 약 3-4%씩 감소)에 있다.

행정구역은 1942년 동래구를 비롯한 11개로 편성되었다가 1963년 1월 정부직할시로 승격되면서(360.25km<sup>2</sup>) 3개의 시역(동래군의 북면, 구포, 사상)이 추가 편입되었다. 1978년 북구, 1989년 강서구가 추가되었으며, 1995년 1월 지방자치법개정으로 기장군을 포함한 15구 1군의 광역시로 명칭이 변경되었다(748.92km<sup>2</sup>).

## ② 도시의 구조적 변화<sup>101)</sup>

1945년 이전까지는 북병산과 용두산 중간을 굴착하여 개통(1898년 12월)된 현재의 대청로를 중심으로 부산시가지가 형성되었으며, 간선가로축에 연결한 영선지구, 부전·범일 지구와 같은 토지구획사업을 통해 도시개발이 이루어졌다.

이후 1970년대까지는 도로망 확충과 더불어 부산시의 도시개발사업이 가장 활발하게 추진된 시기로서 1960년 도시계획법이 제정됨에 따라 토지구획정리사업 이외에 주택지 조성사업이 도시개발의 중요한 수단으로 활용되었으며, 이후 부산시 도시기본계획(1972년)에 의해 도시 전반에 걸친 토지이용계획, 교통계획 및 각종 도시계획시설이 설치되어 간선도로의 건설 확장과 주변 도시와의 연결성을 강조한 연계교통망 체계가 확립되었다.



[그림 4-1] 부산시 도시구조 변화

※ 출처: 박봉진(2003), 「부산시 도시내부구조의 변화와 전망에 관한 연구」

101) 박봉진(2003), 「부산시 도시내부구조의 변화와 전망에 관한 연구」, 동아대학교 박사학위논문, pp.52-62, 재 정리.

1990년대 이후 토지구획정리사업은 점차 사라지고 택지개발촉진법에 의한 택지개발 사업이 본격적으로 전개되어 시가지가 물리적으로 급변하고 외부로 확장되었다.

### ③ 도시개발 및 관리 현황

부산시는 산업용지 확충을 위해 해운대구, 금정구 일대 약 63만㎡의 그린벨트를 해제 도시형 첨단산업단지 조성계획(2007)을 수립한 후 현재 분양중이며, '2020 부산권 광역도시계획변경(안)'이 승인(2009.4.23)됨에 따라 개발제한구역 해제 및 산업단지 지정이 본격적으로 추진될 것으로 예상된다. 또한 인구가 지속적으로 유출됨에 따라 이용률이 저하된 기존 산업시설, 상업지구, 이전적지 등을 재활용하기 위한 재개발 사업이 다수 추진되고 있다.

「도시 및 주거환경정비법」(2002.12.30)과 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」(2005.12.30)이 제정됨에 따라 부산시 4개 재정비촉진사업지구(서·금사, 영도, 충무, 시민공원, 2006)에 뉴타운개발사업이 시작되었으나, 건설경기 침체와 재산권 분쟁 등으로 괴정(2011.4.20)과 충무(2012.5.31) 재정비촉진지구가 지정 해제되는 등 난항을 겪고 있다. 부산시는 해제된 충무지구에 대하여 도로 등 공공시설물 정비, 폐·공가 철거 등 주거지재생사업을 시행하고 주민의견을 반영하여 주거환경개선사업, 주거환경관리사업 등 다양한 정비방식을 도입하는 등 기존 전면 철거방식에서 벗어나 새로운 재생방식으로 정책을 전환하고 있다.

[표 4-7] 부산시 도시재개발 관련 사업

사업명	내 용
북항 재개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (시기) 2005년-2020년</li> <li>- (예산) 총 8조 5,190억원(기반시설 2조 390억원, 상부시설 6조 4,800억원)</li> <li>- 친수공간 조성 및 원도심 재생을 목적으로 북항을 주변지역을 연계 개발하여 국제해양 관광 거점으로 육성</li> </ul>
부산사상공업단지 재정비사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (시기) 2009년, 국비지원과 예산편성(2012년-2014년)</li> <li>- (예산) 총 614억원</li> <li>- 대표적인 낙후지역인 사상공업단지를 재생, 도심의 토지이용효율을 극대화를 목표로 함</li> <li>- 노후산업단지 재생우선사업지구로 선정(2009년 9월, 국토해양부)</li> </ul>
시민공원화사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (시기) 2005년-2015년</li> <li>- (예산) 5,026억원(국비 3594억원, 시비 1432억원)</li> <li>- 2006년 8월 초순까지 주한미군의 물자 및 무기보급 관리 등의 역할을 수행하던 하야리아 미군부대가 폐쇄되어, 이를 부산을 상징할 수 있는 대표적인 도심공원으로 조성</li> <li>- 시민들의 휴식, 만남의 공간제공 및 관광이벤트의 장 조성을 목적으로 부산진구 범전, 연지동 일원(528,278㎡)에 조성</li> </ul>

#### ④ 유희공간 현황

##### □ 유희공간 현황 및 실태

- 빈집 증가로 인한 사회적 문제 증가

부산시에서는 노후주거지에 폐·공가가 증가하고 지역이 슬럼화 되면서 2010년 부산 사상구의 여중생 살인사건인 김길태 사건 등 강력 범죄 발생에도 영향을 끼치고 있다. 이들 빈집은 오랜 기간 방치되면서 도시 환경을 해치는 것은 물론 절도와 청소년들의 탈선 장소로도 악용되고 있다.



※ 주거환경개선사업 '빛 좋은 개살구' 폐·공가만 늘어 (부산일보, 2010.09.15)

부산 동구 좌천1동 16통과 중구 동광동 13통은 모두 주거환경개선지구다. - 중 략 - 그러나 주거환경개선지구 혜택을 받아 집을 고치거나 신축한 주민은 드물었다. 현재는 170여 개 건물 가운데 70여 곳에만 주민들이 살고 있을 뿐이다. 60여 곳은 사람이 살지 않는 공가로, 40여 곳은 건물이 철거된 상태로 남아 있는 실정이다.

- 빈집 현황(통계)

빈집은 무분별하게 동시다발적으로 정비구역이 지정되면서, 판자촌 밀집지역 같은 정책적 이주지역, 재개발·재건축을 추진하다 중단된 지역에 많이 분포한다. 특히 금융위기로 인해 재개발 지역의 공사가 지연되면서 중단과 매매가 되지 않고 거주자의 개선의지가 없어 슬럼화 되는 지역이 증가하고 있다. 2010년 인구주택총조사 결과, 부산광역시 주택 1,031,331호 중에 빈집은 40,957호로 집계되어 전체 주택의 3.97%가 비어 있는 것으로 조사되었다. 이 때 빈집에는 모든 주택유형(단독주택, 아파트, 연립주택, 다세대, 비거주용 건물 내 주택)이 모두 포함되는데, 방치 상태로 볼 수 있는 '12개월 이상 비어있는 단독주택' 역시 전체 주택의 1.02%를 차지한다.

[표 4-8] 부산광역시 빈집현황 : 빈집(전체) 및 12개월 이상

행정구역별 (읍면동)	2010					
	총인구(명)	주택(호)	빈집 (전체)		방치 (단독주택/12개월 이상)	
			호	공가율(% (빈집/주택))	호	방치단독 주택비율(%)
부산광역시	3,414,950	1,031,331	40,957	3.97	10,569	1.02

행정구역별 (읍면동)	2010					
	총인구(명)	주택(호)	빈집 (전체)		방치 (단독주택/12개월 이상)	
			호	공가율(% (빈집/주택)	호	방치단독 주택비율(%)
중구	48,197	14,860	570	3.84	100	0.21
서구	116,600	35,002	1,601	4.57	528	0.45
<b>동구</b>	<b>93,976</b>	<b>28,722</b>	<b>1,867</b>	<b>6.50</b>	<b>723</b>	<b>0.77</b>
영도구	139,723	44,840	1,639	3.66	526	0.38
부산진구	380,395	115,053	3,519	3.06	828	0.22
동래구	266,147	76,947	3,870	5.03	156	0.06
남구	293,900	91,565	4,445	4.85	952	0.32
북구	302,141	90,878	1,603	1.76	65	0.02
해운대구	410,084	130,649	5,761	4.41	258	0.06
사하구	343,324	103,548	3,234	3.12	557	0.16
금정구	247,333	69,137	3,296	4.77	165	0.07
강서구	54,347	15,969	1,653	10.35	204	0.38
연제구	202,943	58,703	2,526	4.30	233	0.11
수영구	169,814	52,857	2,125	4.02	95	0.06
사상구	252,243	70,434	1,523	2.16	94	0.04
기장군	93,783	32,167	1,725	5.36	182	0.19

\* 출처 : 「국가통계포털」, <http://www.kosis.kr/>

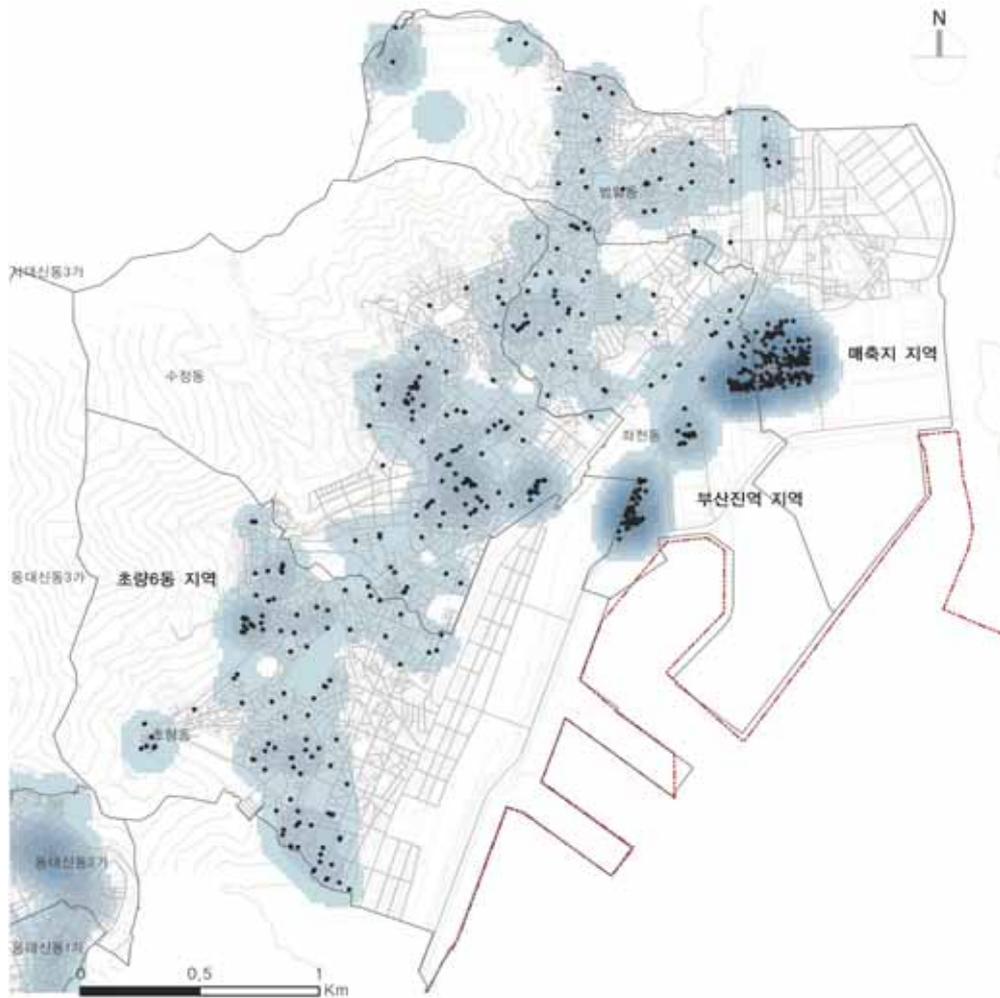
- 원도심을 중심으로 장기 방치 빈집 증가

부산시 중에서도 원도심에 해당하는 서구, 동구, 영도구는 한국전쟁 당시 지어진 주거지가 노후화되고 원도심의 상권이 쇠퇴하면서 인구가 감소하고 빈집이 증가하면서 낙후 지역으로 전락하고 있다. 빈집 중 방치 성격을 갖는 12개월 이상 비어있는 단독주택이 전체 주택 수에서 차지하는 상대비율을 보면, 이들 원도심 지역의 비율이 다른 지역에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 이들 지역의 유휴공간은 앞서 3장에서 도출한 네 가지 중 노후·불량 주거지에서 폐·공가가 발생하는 유형(D)으로 나타난다. 본 연구에서는 부산시 원도심 중에서도 방치 성격의 빈집 비율이 가장 높게 나타나는 동구 지역을 대상으로 유휴공간 발생 특성을 분석하였다<sup>102)</sup>.

102) 부산시 동구는 도시재생사업단 연구 결과 전국 144개 시군구 가운데 도시 쇠퇴가 가장 빨리 진행되고

#### □ 유희공간 분포 현황

부산시 동구<sup>103</sup>의 유희건축물(폐·공가)은 전체 648동에 이르며<sup>104</sup>, 동구 전역에 걸쳐 산재되어 있다. 유희건축물 발생 빈도는 아래 그림과 같이 나타나는데 구릉지에 자연 발생적으로 형성된 주거지에는 유사한 빈도로 분산되어 있으나, 도시환경정비사업구역으로 지정된 범일5동의 매축지 지역과 충장대로와 부산진역으로 둘러싸인 좌천 재개발구역에는 빈집이 집중적으로 발생하고 있음을 알 수 있다.



[그림 4-2] 부산시 동구 유희공간 분포 현황

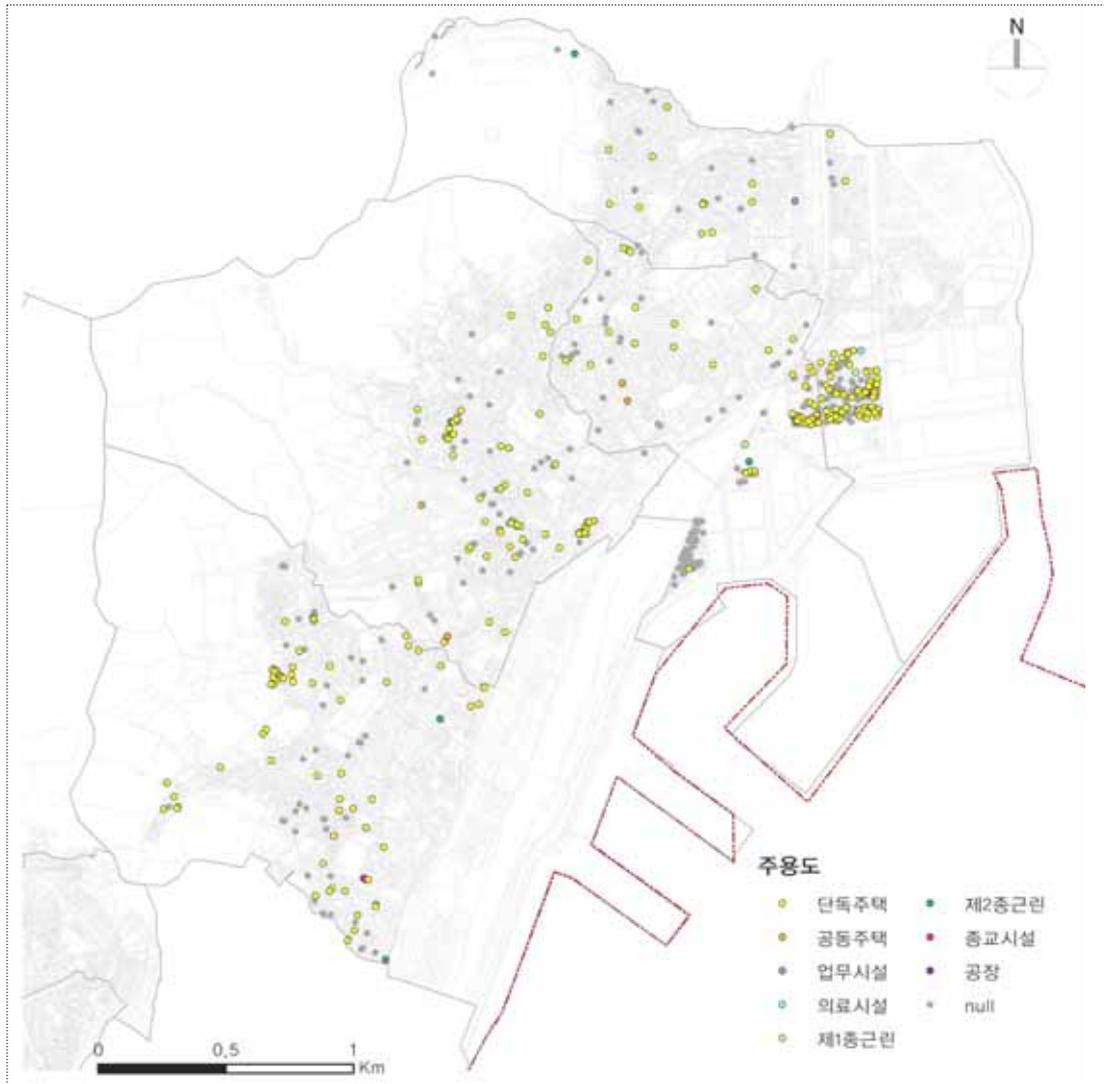
있는 것으로 조사되었다. 도시재생사업단 주최 ‘도시 쇠퇴 현황 및 재생전략 세미나(2012.9.13)’자료 참조.

103) 부산시 동구의 면적은 9,78km<sup>2</sup> (시 전체의 1.3%), 인구는 101,370명(2011년 기준)이다.

104) 2012년 6월 기준. 부산시 동구에서 관리 중인 폐·공가 관리대장 참조.

□ 유희공간 발생 특성 - 건축물 특성과의 관계

[표 4-9] 건축물 특성과의 관계 - 부산시 동구 유희건축물의 주용도 현황

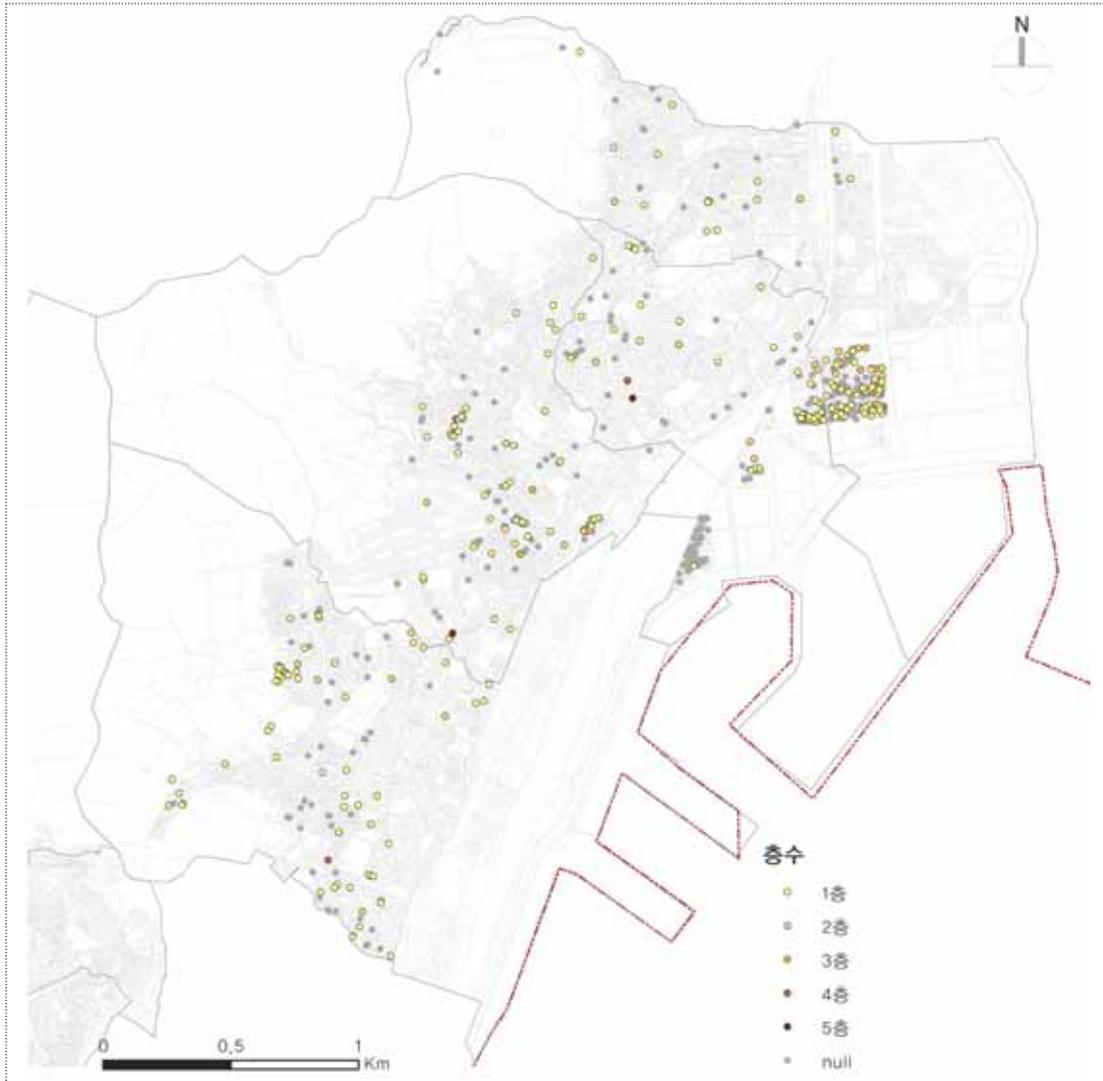


주용도	단독주택	공동주택	공장	업무시설	의료시설	1종근생	2종근생	종교시설	NULL	합계
개수	243	4	1	1	1	4	8	2	384	648
비율(%)	37.50	0.62	0.15	0.15	0.15	0.62	1.23	0.31	59.26	100
비율(%) <sup>105)</sup>	92.05	1.52	0.38	0.38	0.38	1.52	3.03	0.76		264/100

· 건축물 대장 정보가 있는 유희건축물<sup>106)</sup> 264호 중 단독주택 수는 243호로서 92.05% 차지  
 · 단독주택 외에는 1,2종 근린생활시설과 공동주택에 위치하는 경우가 있으나, 극히 작은 비율을 차지

105) Null값을 제외한 264개동을 총수로 계산한 구성비

[표 4-10] 건축물 특성과의 관계 - 부산시 동구 유휴건축물의 층수 현황



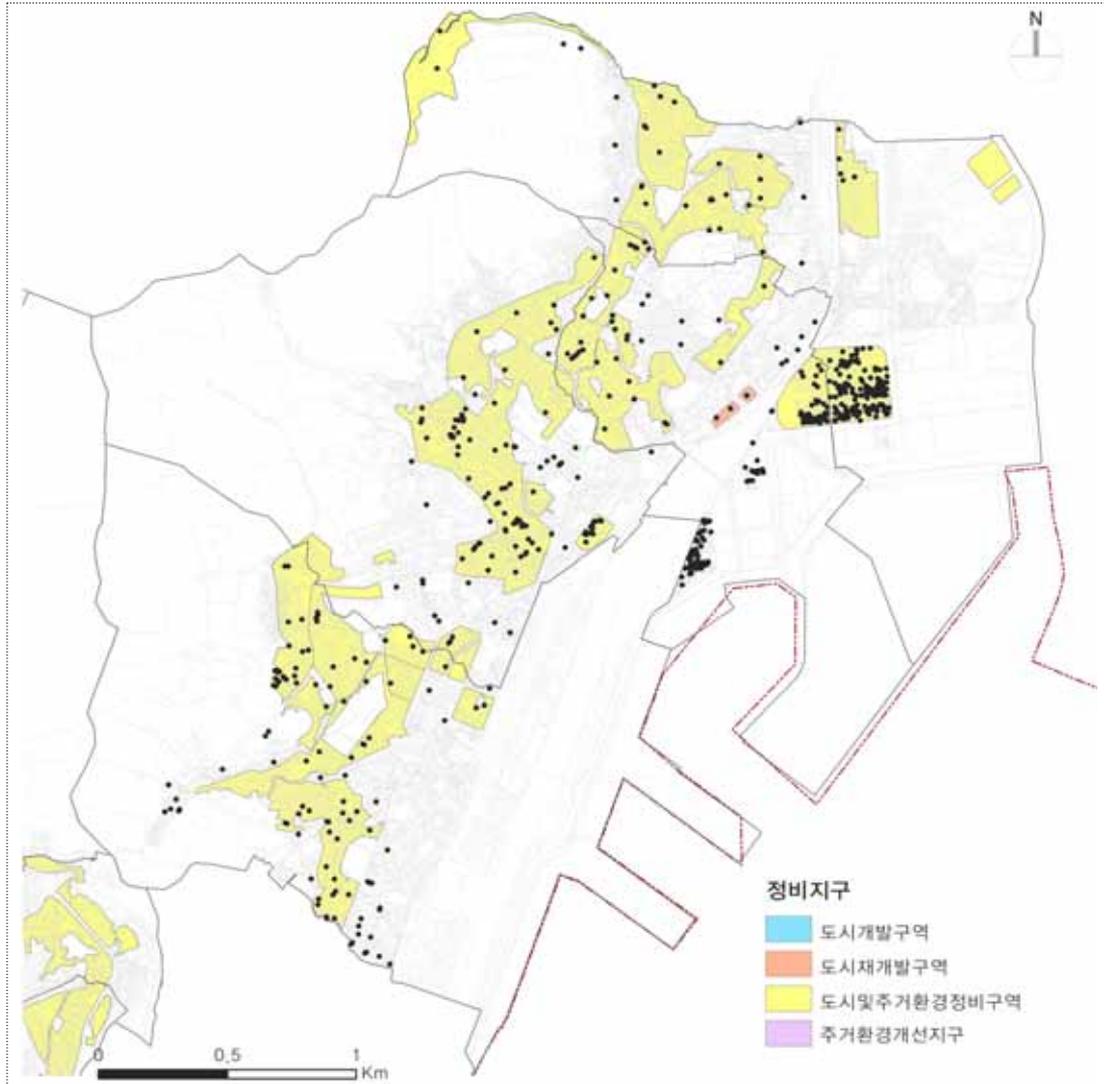
층수	1층	2층	3층	4층	5층 이상	NULL	합계
개수	191	63	5	3	2	384	648
비율(%)	29.48	9.72	0.77	0.46	0.31	59.26	100
비율(%) <sup>107)</sup>	72.34	23.86	1.89	1.13	0.76		264/100

- 건축물 대장 정보가 있는 유휴건축물 264호 중 72.34%에 이르는 191호가 1층, 23.86%인 63호가 2층 건축물로 나타남
- 유휴 건물 중 96.2%가 1-2층의 저층 건축물

106) 유휴건축물 정보를 건축물대장 정보와 매칭(matching)시켜 건축물 특성을 파악하고자 하였으나 건축물 주용도와 층수 중 384건이 무효값(null)으로 나타나서, 이를 제외한 264건을 기준으로 비율을 산정하였다.

□ 유희공간 발생 특성 - 도시개발여건과의 관계

[표 4-11] 도시개발여건과의 관계 - 부산시 동구 유희건축물의 정비지구 현황



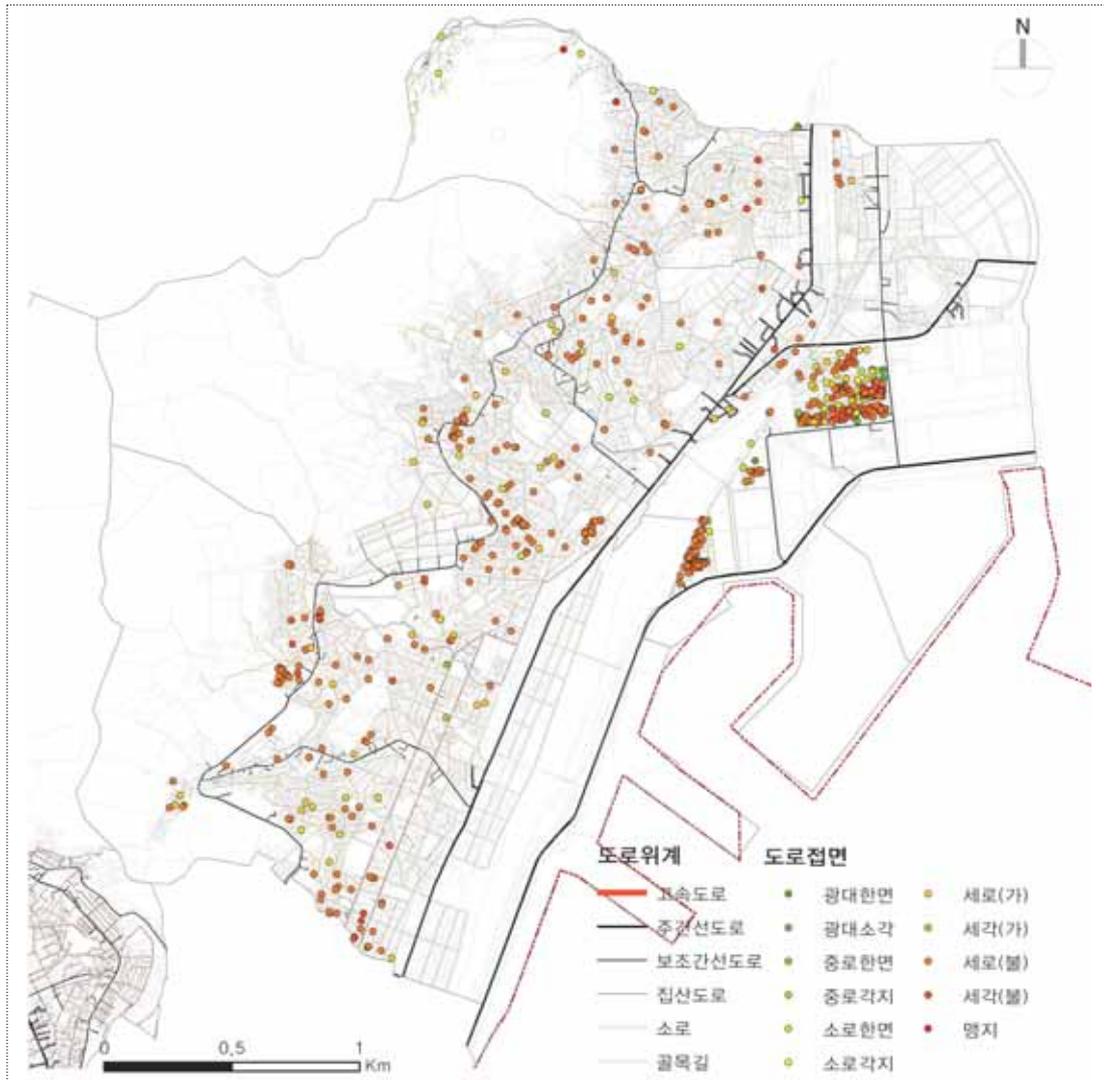
정비지구	도시재개발	주거환경개선	도시주거환경정비	도시개발	NULL	합계
개수	3	142	334	0	169	648
비율(%)	0.46	21.91	51.54	0.00	26.08	100

- 노후·불량주거지가 산재한 부산시 동구에는 19개의 주거환경개선사업구역이 지정되어 있음
- 유희건축물은 대부분 주거환경개선사업구역 내에 위치. 「도시및주거환경정비법」에서는 폐공가의 밀집으로 우범지대화의 우려가 있는 경우, 사업시행자가 소유자의 동의 및 시장·군수의 허가를 얻어 해당 건축물을 철거할 수 있음을 명시(제48조의2(건축물의 철거 등),2012.2.1개정)

107) Null값을 제외한 264개동을 총수로 계산한 구성비

□ 유휴공간 발생 특성 - 물리적 환경과의 관계

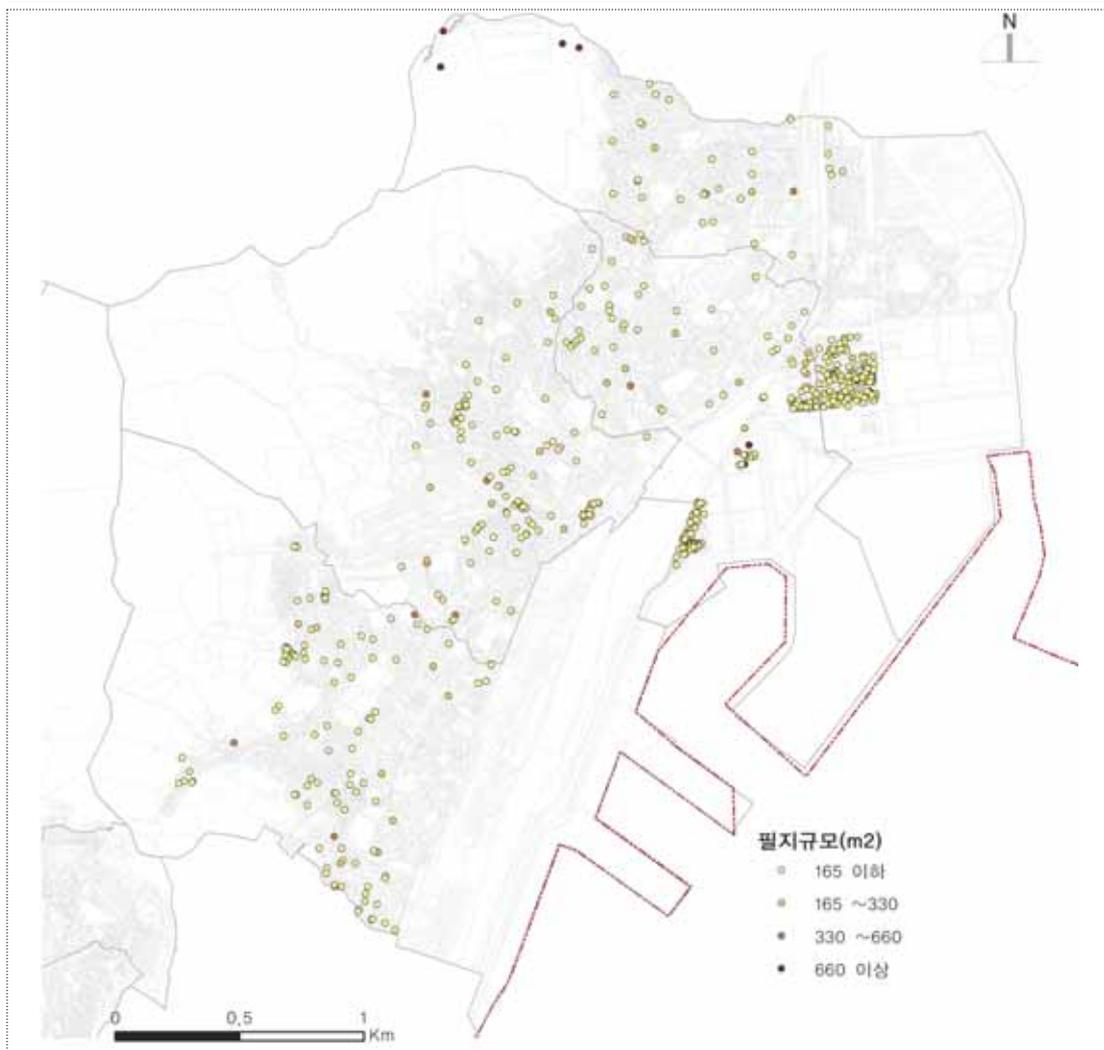
[표 4-12] 물리적 환경과의 관계 - 부산시 동구 유휴건축물의 점도현황 및 도로위계 현황



점도현황	광대 한면	광대 소각	광대 세각	종로 한면	종로 각지	소로 한면	소로 각지	세로 (가)	세각 (가)	세로 (불)	세각 (불)	맹지	합계
개수	6	1	0	5	1	41	3	62	1	456	70	2	648
비율(%)	0,93	0,15	0,00	0,77	0,15	6,33	0,46	9,57	0,15	70,37	10,80	0,31	100

- 유휴건축물의 토지특성자료를 바탕으로 점도현황을 분석한 결과 자동차 통행이 불가능한 세로(細路)에 1면 또는 2면을 접한 필지의 비율이 각각 70,37%, 10,80%로 월등하게 높게 나타남
- 점도 상황이 열악한 필지에서 빈집이 발생할 확률이 높고, 대로변 건축물의 유휴 확률은 낮음
- 점도현황에 따른 유휴건축물 발생 비율을 볼 때, 점도 여건이 건축물 유휴에 영향을 미친다고 추론 가능

[표 4-13] 물리적 환경과의 관계 - 부산시 동구 유휴건축물의 필지규모 현황

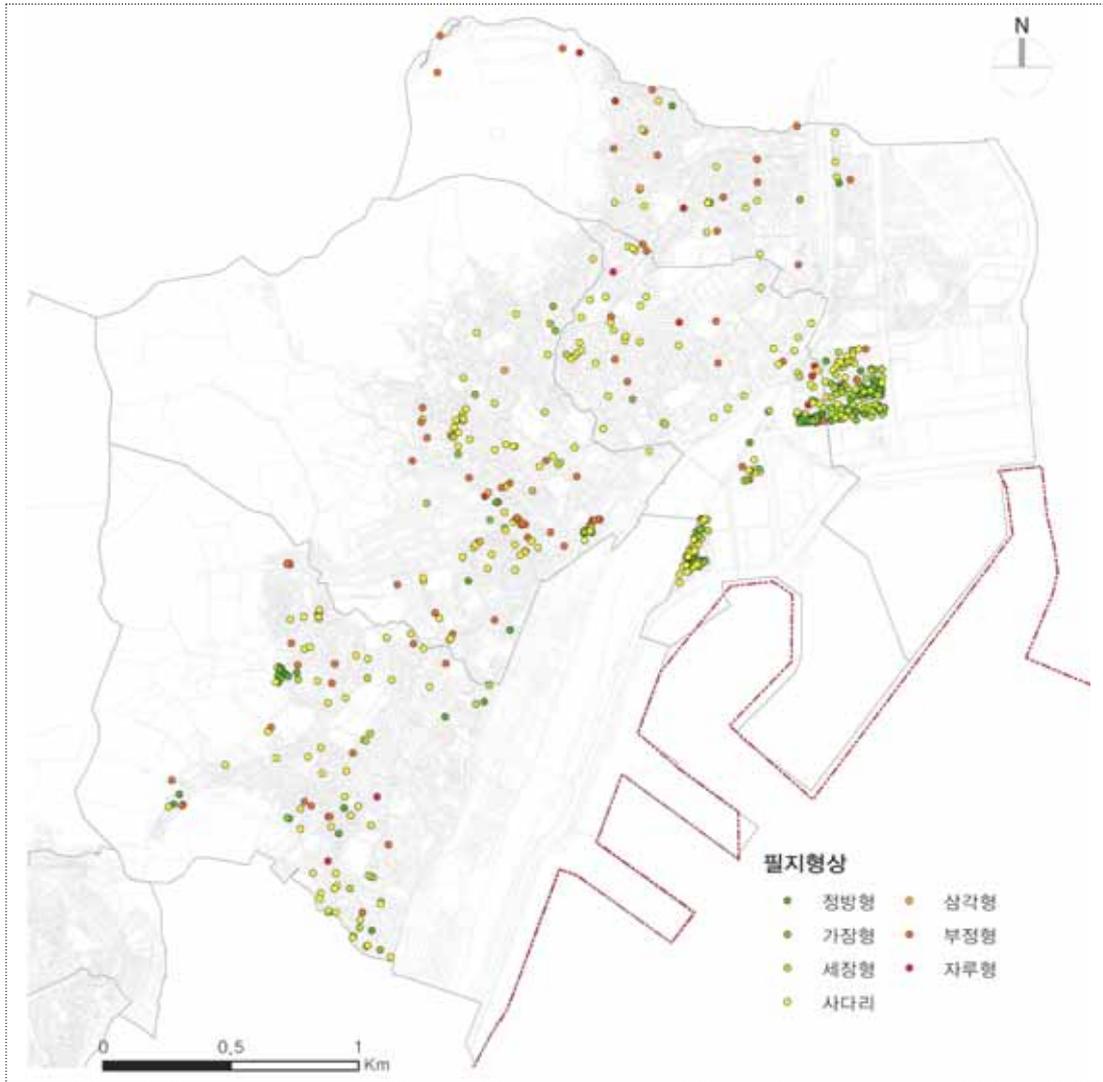


필지규모	165m <sup>2</sup> 이하	165-330m <sup>2</sup>	330-660m <sup>2</sup>	660m <sup>2</sup> 이상	합계
개수	588	29	9	22	648
비율(%)	90.74	4.48	1.39	3.40	100

- 유휴건축물이 위치하는 필지 규모는 165m<sup>2</sup>이하의 필지가 90.74%에 달하는 등 소규모 필지가 대부분을 차지함
- 필지의 접도 여건 상 자동차 통행이 불가능한 세가로변 또는 가로에 면하지 않은 맹지인 비율이 81.48%<sup>108)</sup>에 달한다는 사실을 생각하면, 부산시 동구 유휴건축물은 대부분 접도여건이 열악한 소규모 필지에 위치하고 있음을 알 수 있음

108) 자동차 통행이 불가능한 세로에 1면(70.37%), 2면(10.80%) 접하거나, 맹지(0.31%) 비율을 합한 값

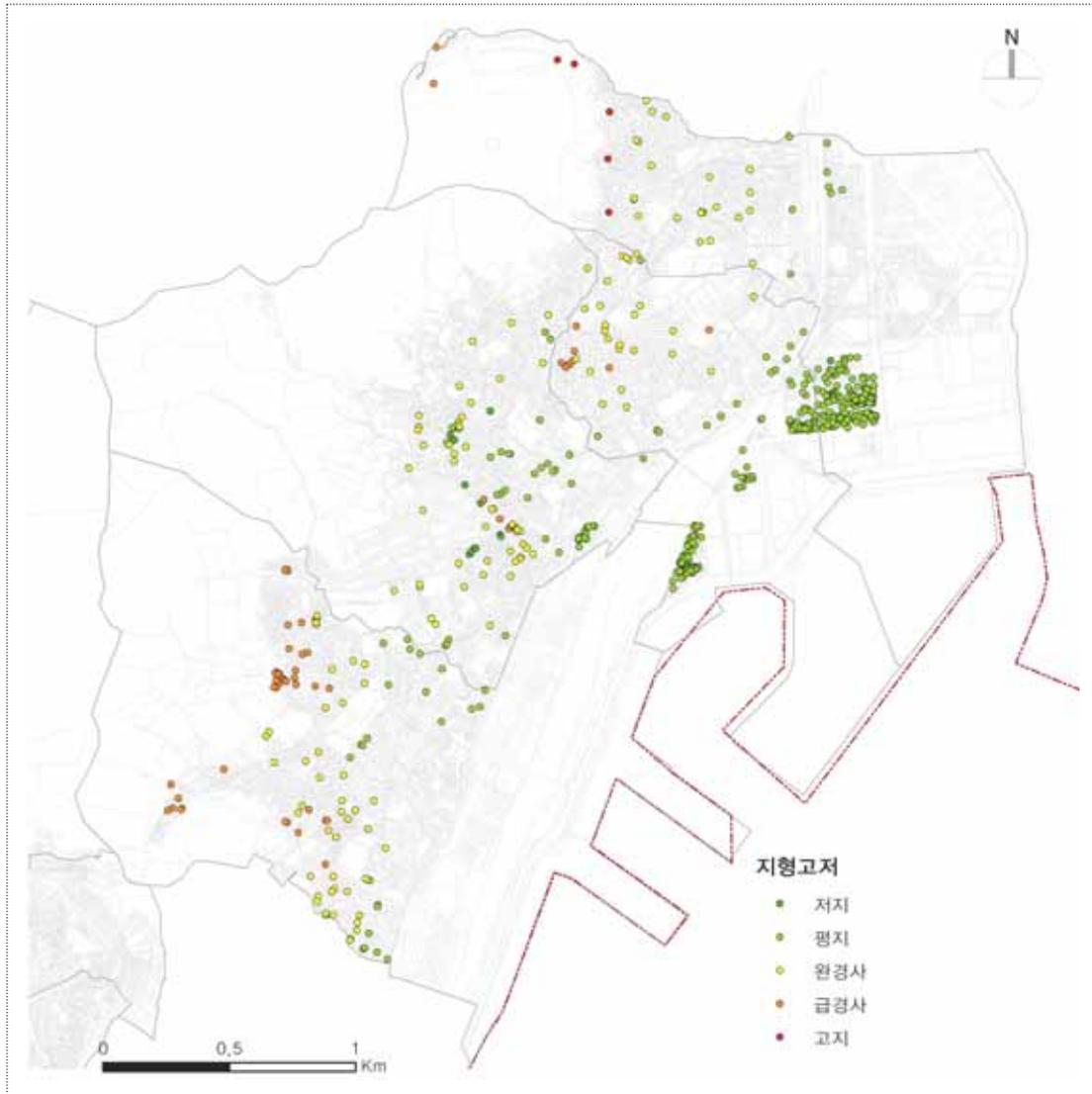
[표 4-14] 건축물 특성과의 관계 - 부산시 동구 유휴건축물의 필지형상 현황



필지형상	정방형	가장형	세장형	사다리	삼각형	부정형	자루형	합계
개수	82	58	140	256	6	94	12	648
비율(%)	12.65	8.95	21.60	39.51	0.93	14.51	1.85	100

- 정방형이나 장방형(가장형+세장형)보다는 사다리, 삼각형, 부정형, 자루형 비율이 높게 나타남
- 새로운 택지 개발에서 주로 조성되는 정방형 필지는 전체의 12.65%에 그치는데, 주로 범일5동 (매축지) 주변에 위치함
- 자연발생적 필지구조를 가진 구릉지 유휴건축물은 주로 사다리형이나 부정형 필지에 위치함

[표 4-15] 물리적 환경과의 관계 - 부산시 동구 유휴건축물의 필지 지형고저 현황



지형고저	저지	평지	완경사	급경사	고지	합계
개수	12	416	146	68	6	648
비율(%)	1.85	64.20	22.53	10.49	0.93	100

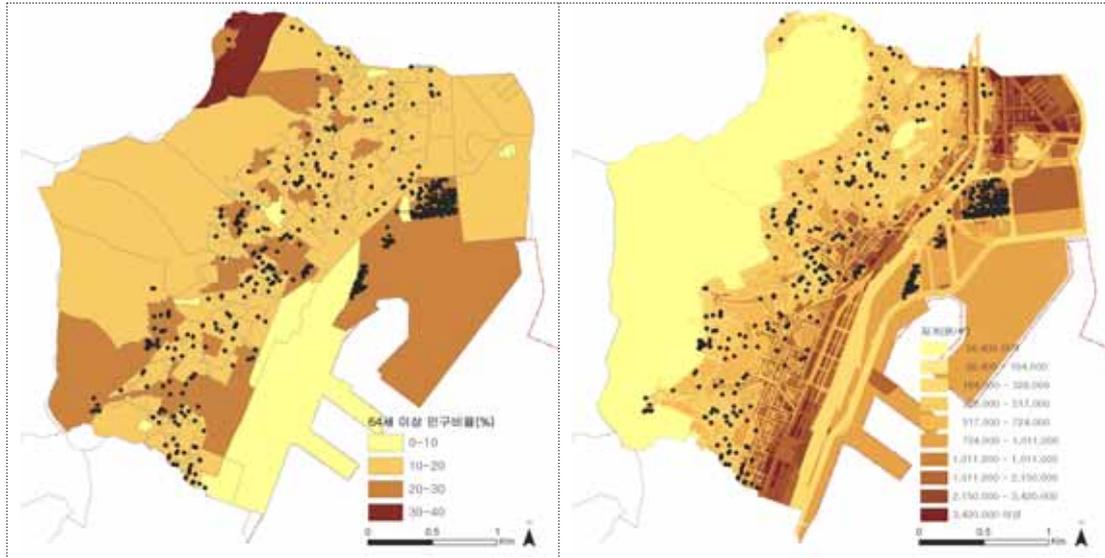
- 유휴건축물이 위치한 필지의 64.20%는 평지 형태를 갖는데, 이들은 대부분 충장대로 동쪽에 위치한 범일5동과 좌천 재개발구역에 위치함
- 구릉지역의 유휴건축물들은 완경사(22.53%), 또는 급경사(10.49%) 필지에 위치하는데, 특히 초량 6동 지역에는 급경사 필지에 위치한 유휴건축물들이 집중적으로 분포

□ 유희공간 발생 특성 - 사회경제적 여건과의 관계

3장에서 통계 분석을 통해 노령 인구 비율은 빈집 발생과 상관관계를 가진다는 사실을 밝힌 바 있다. 공무원 면담 과정에서 부산시 동구 관계자들은 빈집 발생의 원인 중 하나로 고령의 주민이 사망하면서 주택이 그대로 방치되는 사례가 많다고 응답하였는데, 대상지역의 집계구별 고령 인구 비율은 모두 10.0% 이상을 상회함을 알 수 있으며 20.0%가 넘는 지역도 다수 나타났다<sup>109)</sup>. 이는 대상지역에서 유희건축물 발생 문제가 심화될 우려가 높다는 사실을 말해준다.

아래 오른쪽 그림은 m<sup>2</sup>당 지가 분포와 유희건축물 발생의 관계를 나타낸 것이다. 지가 분포는 층장대로변으로 높게 나타나고 대로 서쪽 구릉지로 올라갈수록 낮아지며, 유희건축물도 주로 지가가 낮은 구릉지에 주로 위치하고 있음을 알 수 있다. 유희건축물이 집중적으로 위치하는 층장대로 동측 매축지(범일5동) 주변에는 상대적으로 지가가 높게 나타나는데, 향후 개발에 대한 기대 심리가 반영된 결과로 판단된다<sup>110)</sup>.

[표 4-16] 사회경제적 여건과의 관계 - 부산시 동구 64세 이상 인구비율 및 지가분포와 유희건축물 분포



109) UN은 65세 이상 인구가 차지하는 비율이 7%이상 14%미만을 고령사회로, 14% 이상 20% 미만을 고령 사회로, 20% 이상을 초고령 사회로 분류하고 있다.

110) 실제 매축지 유희건축물 소유주 80인에 대한 면담조사 결과, 전체 응답 112건 중 26건(23.21%)에서 향후 개발이익을 기대하며 방치하고 있다고 응답하였다.

#### □ 현장관찰조사 결과

지자체에서 수행한 1차 조사 결과를 바탕으로 유희건축물 발생 빈도가 높거나, 다른 지역과 구별되는 특성을 가졌다고 판단되는 지역을 대상으로 현장관찰조사와 면담조사를 실시하였는데, 부산시 동구에서는 매축지(범일5동)와 초량6동 일대의 유희건축물을 대상으로 조사를 실시하였으며 대상 범위는 아래와 같다. 범일5동은 평지에 유희건축물이 집중적으로 분포하는 지역이며, 초량6동은 경사가 급한 구릉지역에 분산되어 있다.

현장관찰조사는 매축지(범일5동) 167개소, 초량6동 22개소에 대해 진행하였으며<sup>111)</sup>, 이 중 지자체 현황 기재 사항과 달리 사람이 거주하고 있거나 조사자료가 미흡한 경우 13건을 제외하고(범일5동 12건, 초량6동 1건) 176건의 유효 조사지를 확보하여 분석을 진행하였다.



[그림 4-3] 범일5동(매축지) 일대 유희공간 분포 현황

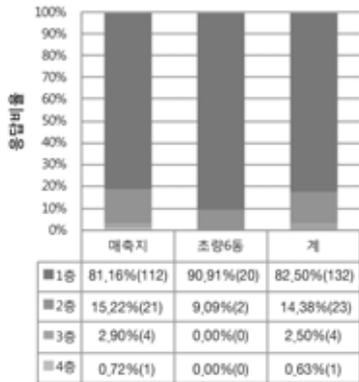


[그림 4-4] 초량6동 일대 유희공간 분포 현황

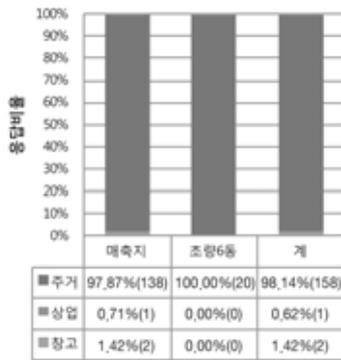
#### • 유희정도 및 현황

유희공간이 1층에 발생하는 비율은 82.50%이며, 주요 용도는 주택(98.14%)인 것으로 나타났는데, 초량6동에서는 1층(90.91%)에 위치하는 주거용도(100.0%)의 비율이 더욱 높게 나타났다. 인접 건축물과 필지의 상태는 지역 편차가 크게 나타났는데, 매축지에서는 조사자의 48.09%, 초량6동에서는 95.0%가 주변의 상태가 양호하다고 판단하였다.

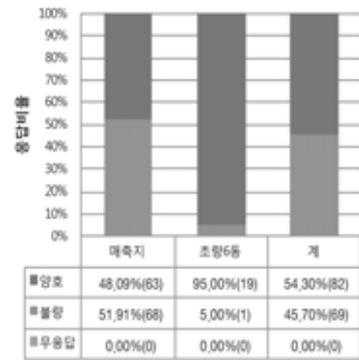
111) 현장관찰조사와 면담조사는 부산 동의대학교 건축학과 신병윤 교수 지도 하에 이성혁 외 11인의 조사원이 진행하였다.



층별 공실 현황



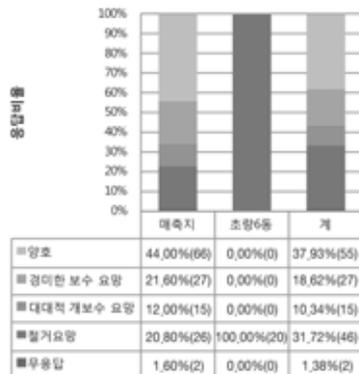
공실 용도 현황



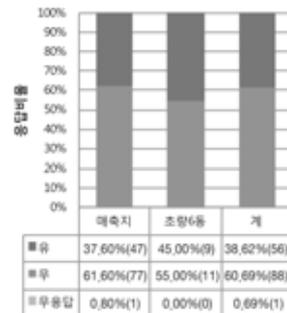
인접건축물·필지 상태

[그림 4-5] 부산시 동구 - 유휴건축물의 공실 층수, 용도 현황 및 인접 건축물·필지 상태

매축지 유휴건축물의 물리적 상태는 양호한 경우가 44.00%, 경미한 보수가 필요한 경우 21.60%로 대체로 양호하다고 판단되는 경우가 많았으나, 초량6동의 경우는 조사 대상 건축물 20동 모두가 철거를 요망할 정도로 열악한 상태인 것으로 나타났다. 출창호가 파손된 경우의 비율 역시 매축지(37.60%)가 초량6동(45.00%) 보다 낮게 나타났다.



유휴건축물의 물리적 상태



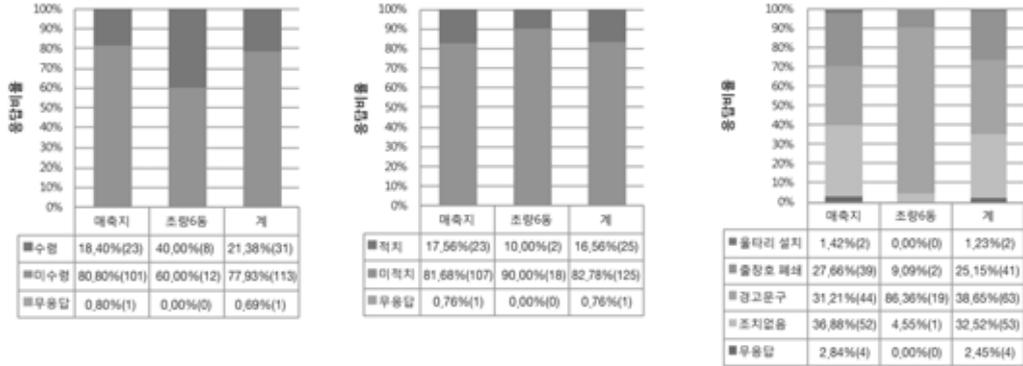
출창호 낙후 여부

[그림 4-6] 부산시 동구 - 유휴건축물의 물리적 상태 및 출창호 낙후 여부

유휴건축물 중 우편물이 수령되지 않고 있는 비율은 전체의 77.93%로 나타나서 소유주에 의한 관리가 제대로 이루어지지 않고 있다고 판단된다. 언론보도에서 유휴건축물이 쓰레기 적치 장소로 사용되고 있다는 문제가 제기되었는데, 조사 대상 유휴공간 중 16.56%에 해당하는 25개소에 쓰레기가 적치되어 있는 것으로 나타났다. 폐·공가임을 알리는 경고문구<sup>112)</sup> 부착 여부는 매축지(31.21%)와 초량6동(86.36%)로 지역별 편차가 있는데,

112) 경고문구는 부산동부경찰서장 명의로, 대상지에 사람이 살지 않아 각종 범죄 발생이 우려되며 무단출입

조사대상지의 38.65%인 63개소에 부착되어 있다. 그 외 41개소(25.15%)에는 출창호 폐쇄 조치가, 2개소(1.23%)에는 접근을 금지하는 울타리가 설치되어 있다. 그러나 전체의 1/3에 해당하는 53개소는 아무런 조치 없이 방치되어 있는 것으로 나타났다.



우편물 수령 여부                      쓰레기 적치 여부                      경계부 처리 현황(접근 가능성)  
 [그림 4-7] 부산시 동구 - 유휴건축물의 우편물 수령, 쓰레기 적치 여부 및 경계부 처리 현황

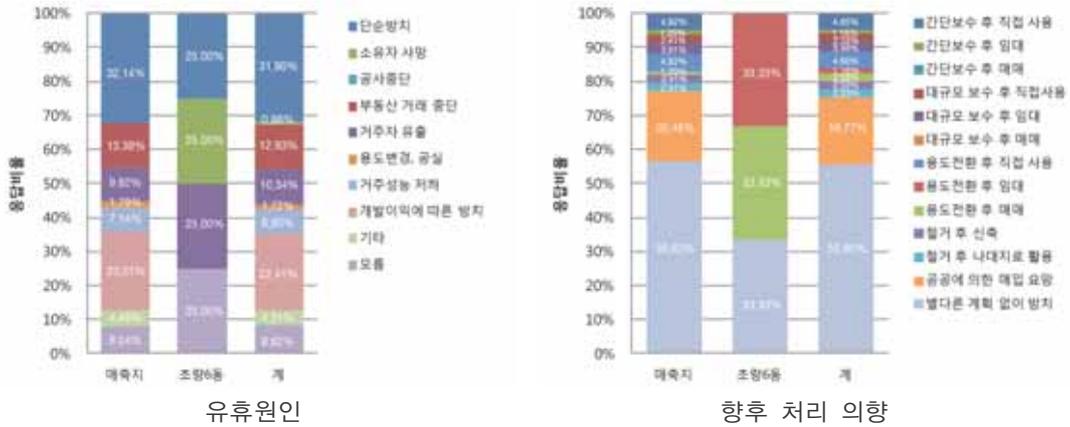
□ 소유주 면담조사 결과

부산시 동구에서 제공한 정보로 소유주와 연락을 취하여 80건의 면담조사를 실시하였는데, 유휴원인과 향후 처리 의향에 대해 중복 응답이 가능하도록 하였다. 매축지에서는 소유주 면담 건수가 높은 데에 비해 초량6동 지역에서는 유효 응답지가 4건에 그쳐서 응답 비율의 비교는 큰 의미를 갖지 않는다.

유휴 원인에 대해서는 단순 방치라고 응답한 비율이 31.90%로 나타났으며, 그 외에 개인적, 경제적 지역적 요인이 다양한 분포로 나타났다. 초량6동 응답자 중에는 정비구역 지정 등에 의한 개발 이익을 기대하여 건축물을 관리하지 않고 방치하고 있다고 응답한 소유주가 없는 반면, 매축지에서는 23.32%(26건)의 높은 비율로 나타났다.

향후 처리 의향에 대한 응답에 있어서는 매축지에서 별다른 계획 없이 그대로 방치하겠다고 응답한 비율이 56.63%(47건)로 매우 높게 나타났으며, 방치 의향은 전체적으로도 58.54%에 이른다. 방치 외에 주된 의견으로는 공공에 의한 매입을 원한다는 비율이 20.48%(17건)으로 나타났으며, 보수 후 직접 사용, 임대, 매매 등 건축물을 재사용하겠다는 응답은 비교적 낮게 나타났다.

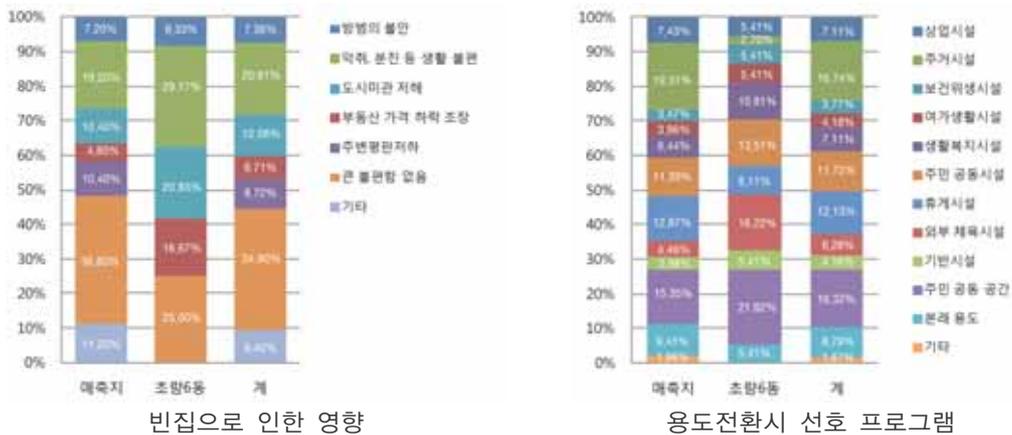
시 관계법령에 의거하여 처벌될 수 있다는 내용을 담고 있다.



[그림 4-8] 부산시 동구 - 유휴 원인과 향후 처리 의향에 대한 소유주 면담조사 결과

□ 인근 주민 면담조사 결과

인근 주민 면담은 유휴건축물 주변에서 접촉 가능한 주민을 대상으로 실시하였는데, 매축지 120명과 초량6동 17명의 주민이 응답하였으며 질문에 중복적으로 응답할 수 있도록 하였다. 빈집으로 인한 영향에 대해서는 큰 불편함이 없다고 응답한 비율(34.46%)이 가장 높게 나타나는데, 매축지 주민의 응답 비율(36.80%, 46건)이 초량6동(21.74%, 5건)보다 훨씬 높았다. 다음으로는 악취, 분진 등 생활에 불편을 준다고 응답한 비율(20.95%)이 높게 나타났으며, 도시미관 저해(12.16%), 주변 평판 저하(8.78%), 방법 불안(7.43%), 부동산 가격 하락 조장(6.76%)의 순으로 나타났다. 기타 비율도 9.46%(14건)에 이르는데, 개미(2건)나 쥐(1건)가 증가한다고 응답하거나 그 외에는 이유를 기재하지 않았다(11건).



[그림 4-9] 부산시 동구 - 빈집 영향과 용도전환시 선호 프로그램에 대한 인근 주민 면담조사 결과

## ⑤ 유희공간 관리·활용 현황과 문제점

### □ 현황

- 폐·공가 정비 및 환경정비사업

부산에서는 한국전쟁 이후 피난민 유입으로 인구가 급증하여 불법주거가 난립하였다. 주거환경이 열악한 노후주거지를 중심으로 폐·공가가 발생하고 사회문제(사상구 김길태 살인사건, 2010)가 제기되었으며, 재건축 재개발 사업의 일괄시행이 어려워짐에 따라 서민생활환경 개선 및 주거정비 차원에서 폐·공가 문제에 새롭게 접근하고 있다.

※ (부산 동구 범일5동 매축지 마을) 한국전쟁 때 피난민들이 정착한 곳으로 주거환경이 아주 열악한 부산의 대표적인 낙후지역으로 주거환경 개선을 위해 시비 11억원을 투입해 주민사랑방과 공동작업장을 조성하고, 인근 폐·공가를 철거한 뒤 쌈지공원과 운동시설물을 설치하는 등 주변 환경 개선을 위한 다양한 사업을 추진



[그림 4-10] 매축지 마을의 열악한 주거환경



[그림 4-11] 폐가 철거 후 운동시설 설치



[그림 4-12] 공가 리모델링 후 작은도서관 운영

2008년부터 부산시 건축정책관실 주도로 폐·공가 철거에 치중되어 오다 양호한 폐·공가가 증가됨에 따라 최근 공간 리모델링으로 사업 방향을 전환하고 있다. 고지대의 경우 상대적으로 주택상태가 불량하므로 철거를 우선으로 하는데, 기초생활 수급자 및 차상위계층으로 대상을 한정하여 우선순위에 따라 철거를 추진하고 있다. 저지대에 위치한 양호한 건축물은 리모델링하여 매입 또는 소유자 임시사용 동의 절차를 거쳐 저소득 근로자, 대학생들에게 임대하는 사업도 추진 중이다. 2012년에는 일반예산 40억을 들여 공가 리모델링 100동 시행을 목표로 현재 32동(임대자 공모 80동 중 선정)을 추진 중이며 공모(임대자, 입주자, 명칭 등), 홍보자료, 보도자료 제작, 건축주의 동의서 신속한 추진을 위하여 수의계약으로 진행하고 있다<sup>113)</sup>. 이는 ‘햇살둥지 사업<sup>114)</sup>’ 등 저소득층 임대사업의 형

113) 2011년 사업비 68억원을 자치구에 배정하였다. 중구(10건, 9천500만원), 서구(36건, 3억4천200만원), 동구(46건, 4억3천700만원), 영도구(20건, 1억9천만원), 부산진구(12건, 1억1천400만원) 등 14개 자치구 200동 19억원이다.

식으로 추진되었으며, 2012년 첫 입주를 시작하여 사회적 문제 발생 방지, 대학생 및 저소득층 주거지원, 건축주에게 잠재적 이득 제공 등 긍정적인 평가를 받고 있다.

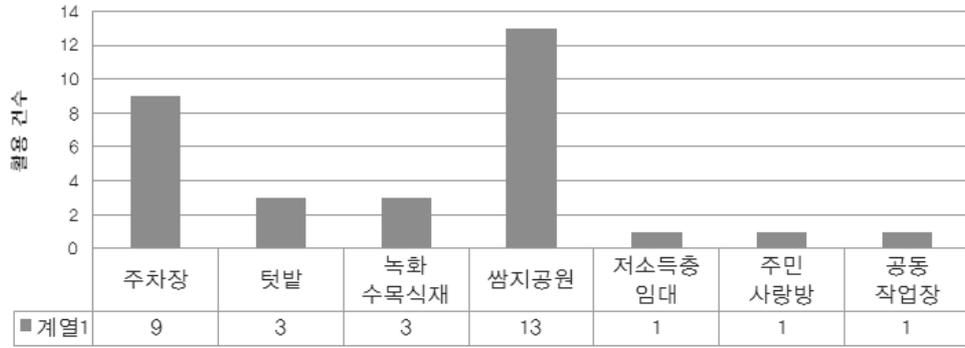
광역시 차원 이외에도 구청별로 폐·공가 정비 관련 사업들을 활발히 추진 중이며, 보도자료 분석을 통해 파악한 사업 현황은 아래 표와 같다.

[표 4-17] 부산시 폐·공가 정비 관련 사업

구분	사업명	사업내용
부산진구	폐·공가 활용	폐·공가 활용 저소득 29가구에 보금자리 지원
	사라미 사업	폐·공가 소유주 요청(선착순 모집) → 무상수리 → 5년 동안 저소득 주민에게 임대 → 5년 이후 자유롭게 활용. 2010년부터 전국 최초로 추진
	드림스타트 누리보듬센터	부산진구 전포동에서 폐가를 이용하여 인테리어+내부공사후 저소득층 가정 자녀를 위한 공부방 설치
동구	폐·공가 활용	철거 후 주차장, 텃밭, 쌈지공원으로 활용하거나 저소득층 임대
서구	마을의제사업 추진 (2011)	폐·공가 60개소 이상을 텃밭, 주차장, 텃밭으로 가꾸어 이웃주민들에게 돌려줌
	폐·공가 활용	폐·공가를 활용하여 생활 복지시설로 이용
사상구	괘내마을 행복센터	지역내 소공원 조성, 폐·공가정비 등 주거환경개선사업 어린이 안전지도 제작 : 폐·공가 위치 정보 입력(GIS)
영도구	흰여울 문화마을	부산시가 '폐·공가 개선사업'으로 배정한 시비 4,500만원을 투입해 3개동에 5개의 작업 공간 마련. 기초자치단체가 빈집을 활용해 별도의 상주공간을 만든 것은 처음
해운대구	반여 반송 폐·공가 철거	쌈지공원, 주차장 조성 : 부산시 도시정비 기금 100억원 중 절반인 50억 확보. 도시기반시설 정비와 확충에 도움

특히 폐·공가 비율이 높은 부산시 동구에서는 2008년 이후 폐·공가 철거 및 정비 사업을 지속적으로 추진하고 있는데, 철거뿐 아니라 다른 용도로 재활용하는 사례가 증가하고 있다. 동구에서는 2008년부터 2012년 6월까지 사유지 31개소와 구유지 1개소를 주차장, 텃밭, 쌈지공원으로 조성하거나 주민사랑방과 공동작업장 등으로 재활용하고 있으며 1개소는 리모델링 후 저소득층에 임대(2012년 3-4월 시행)하였다.

114) 햇살동지 사업이란 '젊은 청년의 미래에 햇살을 비추는 보금자리'라는 의미로 저소득층 거주자 및 대학생을 대상으로 저렴한 주택을 임대하는 사업을 의미한다.



[그림 4-13] 부산시 동구 폐공가 활용현황(2012.6 현재)  
 ※ 출처 : 부산시 동구청

• 점진적·종합적 재생사업과 유휴공간의 활용 연계

부산시에서 유휴공간의 활용은 폐·공가 정비사업과 같은 단일프로젝트로서 뿐만 아니라 주민에 의해 주도적으로 추진되고 있는 점진적 도시재생사업에서 지역문화공간화 사업과 연계되거나 공공에 의한 종합적인 재생계획의 일환으로 추진되기도 하는데, 그 대표적인 사례는 산복도로 르네상스 프로젝트<sup>115)</sup>이다.

산복도로 르네상스 프로젝트는 지역민들의 재정착을 유도하고자 사업시행 전 계획을 수립하고 추진협의체의 의견을 수렴하여 공간(생태, 교통, 경관)·생활(주거, 경제, 교육, 복지)·문화(역사, 문화, 관광) 등 지역 여건에 맞는 복합적 재생 방식을 도입한 사례이다. 이러한 도시재생 사업에서 유휴공간은 텃밭, 커뮤니티 센터, 각종 문화시설로 활용되고 있으며 다양한 재생전략을 구현하기 위한 주요한 수단이 되고 있다.

주래-계곡 거야 3-3차 (2019년) 2-3차 (2013년)  
 범일-범천 1-3차 (2013년)  
 산복도로 연계구간  
 대신 3-2차 (2018년)  
 아이-갈천 1-2차 (2012년)  
 보수 3-1차 (2017년) 중무 2-2차 (2015년)  
 좌현-수정 2-1차 (2014년)  
 조랑-영주 : 1차구역 1-1차 (2011년)

※ 산복도로 르네상스 프로젝트(오재환, 2011)

- (위치) 부산시 원도심(수정산) 산복도로 일원(주거지역)
- (개요) 8.15해방과 6.25등 역사·문화적 산물인 원도심 산복도로 일원 주거지역의 역사, 문화, 자연경관 등의 지역자원을 활용한 주민 참여형 프로젝트 (자력수복형 종합재생 프로젝트)
- (추진현황) 10개년(2011-2020년)동안 자족성, 보충성, 차별성, 제도성, 경제성 등 5대원칙과 낙후지역 및 매력지수 등을 평가하여 사업의 우선순위를 선정하여 민관 협치사업으로 1차년도가 중구 영주, 동구 초량지역에 기반·공동체 이용시설, 마을 만들기 등 30개 사업 진행

115) 오재환(2011), 「산복도로 르네상스 마스터플랜 요약보고서」, 부산광역시, p.42.

□ 문제점<sup>116)</sup>

- 재원 조달에 한계

지속적인 철거 및 활용에도 불구하고 부산시 폐·공가는 최근 2년 사이에 1,500여동이 증가(2010년 4월, 3,500여동 → 2012년 현재, 5,000여동<sup>117)</sup>)하였다. 주거지의 지속적인 노후화와 대규모 재개발·재건축의 지연, 가속화되고 있는 인구 고령화 추세 등을 고려할 때 빈집 수는 향후에도 지속적으로 증가할 것으로 예측된다. 그러나 향후 폐·공가 정비사업은 예산 마련에 어려움이 예상된다. 현재는 「도시 및 주거환경 정비조례」 제정을 통해 주택정비기금을 활용하고 있으나 지원금액이 한정되어 있어(사업비 50% 또는 1,500만원 내외 지원) 지속적인 예산을 확보하는 것이 필요하다. 2011년 폐·공가정비사업 예산은 일반회계 1억 8천만원과 정비기금 8천만원을 합친 2억6천만원으로 2010년의 43.77%에 그친다. 예산이 감소하면서 폐·공가 철거와 정비에 투입되는 지원액도 줄어들어 현장에서 정비사업 추진에 어려움을 호소하고 있다<sup>118)</sup>.

[표 4-18] 부산시 2008-2011년 폐·공가정비사업 예산투입 현황

(단위:백만원)

사업명	총 계		2008		2009		2010		2011	
	일반회계	정비기금	일반회계	정비기금	일반회계	정비기금	일반회계	정비기금	일반회계	정비기금
폐·공가 정비사업	3,000	8,257	-	317	-	5,000	3,000	2,940	1,800	800

\* 출처 : 부산광역시 건축정책관 [서민생활환경개선사업] 추진 사항 보고자료

- 철거와 정비 과정에서 소유주 동의 구득에 어려움

사유재산을 용도 전환하기 위해서는 소유주의 매각동의서 징구가 필요하므로 구청 건축담당자의 업무 추진에 어려움이 제기되고 있다. 소유주는 면담 조사에서 밝혀진 바와 같이 유희건축물을 그대로 방치하려는 의향을 가지고 있는데, 건축물을 철거할 경우 재산세는 오히려 가중되는<sup>119)</sup> 등 제도적인 측면에서 유희건축물의 방치를 조장하는 문제점이 있는 것으로 나타났다. 특히 대상 건축물이 정비사업구역 내에 위치하는 경우 사업시행자와의 협의 하에 건축물 철거시 물권조사서를 작성하고 이를 근거로 사업인가시 감정평가를 받을 수 있도록 하는 등의 조치가 필요하다<sup>120)</sup>.

116) 부산시청, 서구청, 동구청 담당 공무원 인터뷰 결과와 관련 자료 검토를 통해 도출하였다.

117) 현황조사는 주민자치센터의 통반장을 통해 수행하였으며, 구별 폐·공가 현황조사의 결과가 확인 가능하다.

118) 부산시청 담당 공무원 면담 참조.

119) 지방세법 제111조(세율)에 의거, 과세표준액에 따라 차이가 있으나 토지의 세율은 주택의 2배 이상을 적용한다.

- 지역 여건과 수요 반영 부족

한편, 유희건축물이나 공지를 재활용 정책을 추진할 때에도 지역 여건과 주민의 수요가 충분하게 반영되지 않을 경우 실효성을 거두지 못하는 경우가 많다. 특히 부산시 동구와 같이 접근성이 떨어지는 고지대의 소규모 필지는 적절한 활용 용도를 찾기 어렵다는 문제가 있다. 일례로 부산시 동구에서는 공가를 리모델링하여 저소득층에게 임대하는 ‘햇살동지사업’ 시행을 위해 공가 소유주에게 직접 연락을 취하여 신청을 받았으나, 참여가 저조하였다<sup>121)</sup>. 또한 수영구 광안동에서는 희망마을만들기사업으로 국비와 시비를 들여 공가를 공공시설로 리모델링했음에도 불구하고 본래 취지와 다른 용도로 사용되거나 운영이 어려워 폐쇄 조치되는 등의 사례가 발생하였다.

※ 부산시 실속없는 마을만들기  
주민 목소리 배제... 문 굳게 닫힌 어린이도서관·사랑방  
(부산일보, 2012.07.06)

<텅 빈 회관, 엉뚱한 사무실>

5일 부산 수영구 광안4동에 조성된 광안동 희망마을. 수영구가 지난해 시 희망마을만들기사업에 참여해 국·시비 16억 원을 들여 방치돼 있던 건물 두 동을 매입해 리모델링한 곳이다. 계획 당시에는 건물 '가'동에 장애인공동작업장(1층)과 다목적실(2층), '나'동에 어린이공부방(1층)과 사랑방(2층)을 조성할 예정이었다. 하지만 실제 현장에 가 보니 '나'동에 보훈단체 2곳의 사무실과 어린이도서관이 들어서 있었다. 특히 어린이도서관은 오후 시간에도 문이 굳게 잠겨 있어 사실상 제대로 운영되지 않고 있었다. 수영구청 관계자는 "도서관이 고지대에 위치하다 보니 활용도가 떨어지는 것 같다"고 해명했다. -후략-



- 재활용 후 지속적인 관리·운영에 한계

유희건축물이나 공지를 주민공동시설이나 텃밭 등 다른 용도로 활용할 경우, 이들 공간에 대한 지속적인 관리와 운영 주체가 불분명하여 제대로 이용되지 않고 다시 방치되는 경우가 발생한다. 공간 활용의 실효성을 높이기 위해서는 적절한 예산과 인력이 투입되어야 하지만, 공간을 조성하기 위한 일회성 사업으로 그치는 경우가 많다.

120) 「도시및주거환경정비법」 개정(2012.2.1)으로 정비사업구역 내 폐·공가의 밀집으로 우범지대화의 우려가 있는 경우, 건축물의 철거에도 불구하고 토지등 소유자로서의 권리와 의무를 유지할 수 있게 되었다(제48조의 2 건축물의 철거 등).

121) 부산시 동구청 담당자 면담 참조.

## 2) 충주시

### ① 도시 개요 및 현황

#### □ 도시개요

- 인구 : 203,212명 (2010년 기준)
- 위치 : 충청북도 북부 중앙에 있는 시
- 면적 : 984.1km<sup>2</sup>
- 행정구역 : 12동 1읍 12면



충주시 위치



행정구역 및 동지역

#### □ 일반현황

충주시는 1908(순종 2)년 도청이 청주로 이전되기 전까지 충청북도의 도청소재지로 지방제도의 개정에 의하여 충주읍으로 승격(1951년 5월)되면서 중원군과 분리되었다가 도농통합 정책에 따라 1995년에 충주시와 중원군이 통합하여 충주시가 되었다<sup>122)</sup>. 주요산업은 농·축산업 위주의 1차산업이 주를 이루고, 중소기업과 경공업 위주의 2차산업은 비중이 상대적으로 낮고, 소상공업체 중심의 3차 산업에 과도하게 집중되어 있는 소비형 도시이다. 재정자립도는 충청북도 전체에 비해서 현저하게 낮은 20%대에 머물러 있다.

[표 4-19] 충청북도 및 충주시 재정자립도 현황(2005-2011)

재정자립도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
충청북도	31.7	31.3	33.3	34.2	33.3	33.7	32.7
충주시	21.2	20.7	20.9	20.9	20.1	20.3	20.7

\* 출처 : 「e-나라지표」, <http://www.index.go.kr/>

122) 김광중 외(2010a), 「도시쇠퇴 실태 자료구축 및 종합정보시스템 구축」, 도시재생사업단, p.2,104.

중원군 지역의 인구는 도농 통합 전 충주댐의 건설로 인한 수몰지역이 발생하는 등의 인구 감소 요인으로 인해 1990년에는 1980년에 비해 37.4%나 감소하였다<sup>123)</sup>. 그러나 충주시 인구는 통합 이전부터 지속적으로 증가하였으며, 1995년 중원군과 충주시의 통합 후 20,206명이 되었고 이후 소폭의 증감이 반복되고 있다.

## ② 도시의 구조적 변화<sup>124)</sup>

충주시는 100여년 기간 동안 읍성이라는 전통적 도시구조에서 출발하여 철도, 도로 등이 신설되고 도시공간이 외연적으로 확장되었다. 1920년대에는 통행로의 교차점으로서, 1970년대에는 동심원상으로 면적인 확산이 있었으며, 1980년대에는 충북선 이전과 함께 서측과 북측의 확산을 이루며 도시 영역을 형성하였다.

1920년대 이전에는 조선시대 관아 충주목 및 향교가 위치한 지역에 시가지가 형성되고 충주목이 시청의 역할을 하였으며, 이후 토지구획정리사업, 택지개발사업과 조치원-충주간 충북선 철도 개통(1928년)으로 인해 충주역 서측으로 시가지가 확장되었다. 1965년경 제2지구 토지구획정리사업(충주역사에 인접)이 이루어졌으며, 1970년대에는 제3지구 토지구획정리사업(당시 시가지의 북측 경계지역(교현천 북측), 제 4지구 토지구획정리사업(시가지의 서측경계지역인 충북선의 서측일대)으로 시가지가 지속적으로 확대되었다. 이후 충북선의 복선화 사업과 함께 1980년에 충주역사가 현재의 위치로 이전하였다. 또한 충주선의 외곽이전으로 충주역과 기존 시가지 사이의 토지에 대한 제 5지구 토지구획정리사업이 진행됨과 동시에 도시기본계획에 의한 택지개발사업으로 시가지 북동측의 기본골격이 만들어졌다.



[그림 4-14] 충주시가지의 변화

※ 출처 : 류상규(2000), p.723.

123) "충주시인구", 「한국브리태니커온라인」, [http://preview.britannica.co.kr/bol/topic.asp?article\\_id=b20c3664b003](http://preview.britannica.co.kr/bol/topic.asp?article_id=b20c3664b003)

124) 류상규(2000), "공간구문모형을 통해서 본 충주시가지 공간구조", 「대한국토도시계획학회 정기학술대회 논문집

### ③ 도시개발 및 관리 현황

- 택지개발사업

2009년 택지개발지구로 지정된 안림 2지구는 LH공사의 자금난과 기존 사업인 호암 택지와 중복되어 2011년 지정이 취소되었으며, 이에 앞서 2005년에 지정된 호암지구 택지개발사업은 2011년 호암동, 지현동 일원으로 면적이 축소되어 진행 중이다.

- 주거환경개선사업

충주시 주거환경사업계획의 2단계(2005-2010년)로 대소지구, 신대지구, 여수월이 계획되었으며 이중 신대지구 환경개선사업이 완료되었다(2011)<sup>125)</sup>. 충주시는 공동주택관리지원조례(2005년)를 마련하여 노후 공동주택에 대한 주거환경개선사업을 추진 중이며, 현재에 연수동(2, 6, 7)단지에 주거환경개선사업이 진행되고 있다.

- 농공 및 산업단지 개발

1972년 지방공업개발 장려지구로 지정되고, 1982년 기본계획 승인과 공업용지 조성사업이 결정되어 제1공단이 조성되었다. 현재 산업단지로는 충주산업단지(1, 2, 3, 4 산업단지), 중원지방산업단지, 충주첨단산업단지가, 농공단지는 가주농공단지, 주덕 농공단지, 용탄농공단지, 가금농공단지 있으며, 신사업단지(2009-2015년) 조성계획과 함께 민간 개발 산업단지 확충 산업으로 충주녹색패션 산업단지(2009-2013년), 충주테크윈시티 산업단지(2009-2013년) 건립이 진행 중이다.

- 기업도시

충주시 주덕읍, 대소원면, 가금면 일원에 국내 최초의 지식기반형 도시로 사업비 5,655억 원으로 2005년 기업도시 시범사업으로 선정되었으며, 2012년 사업 준공을 앞두고 있다.

충주시에서는 주거 수요가 감소하면서 택지개발의 성공가능성이 낮은 반면, 도심 내부의 환경 및 노후주택 개선 사업이 활발하게 추진되고 있어 재생의 가능성이 높다고 볼 수 있다. 그러나 각종 산업단지 및 기업도시의 유치로 인해 향후 외곽으로의 도심 기능 유출이 우려되는 상황이다.

---

125) “2단계 주거환경개선사업 본격 추진”, 「건설교통부」 (2005.12.12), 보도자료.

#### ④ 유희공간 현황

##### □ 유희공간 현황 및 실태

- 유희공간의 발생 증가

충주시에서는 도심부가 노후화되고 택지 및 산단 개발이 추진되면서 기성시까지 도심 기능이 외부로 이전하고 있다. 그 결과 기존 공공시설의 유희화가 진행(舊 충주세무소, 舊 충주국도관리사무소, 舊 중원군청 등)되고 있으며, 이전이 예상되는 공공기관도 점차 증가(충주교육지원청사, 舊 농어촌공사 등)하고 있다. 또한 도심 내 개발 수요가 감소하면서 관공서와 함께 구도심의 상업시설도 함께 외곽으로 빠져나가 방치된 빈집과 빈점포가 증가하고 있다. 방치건축물이 증가하면서 도시미관을 저해하고 청소년 탈선장소로 이용되는 등 안전사고에 대한 우려가 높아질 뿐 아니라, 쓰레기 투기 등으로 악취가 발생하는 등 주변에 미치는 부정적 영향에 대한 민원이 제기되고 있다.



[그림 4-15] 구도심 내 빈집 방치 사례

[그림 4-16] 구도심 내 미임대 주택 사례

빈집 등은 철거 이후 주로 공지로 남아 있는 반면, 양호한 외관의 역사적 건축물 등은 용도 변경 후 새로운 시설로 활용되는 경우가 소수 존재한다.



[그림 4-17] 빈집 철거 후 공터

[그림 4-18] 근대건축물 활용 사례

#### □ 유희공간 분포 현황 - 충주시 전체

충주시 유희공간 현황조사는 2단계로 진행하였는데, 충주시 건축디자인과의 주도로 각 기초지자체의 협조를 통해 1차적인 현황 자료를 작성하였고 이후 한국교통대학교 조사팀이 도심부 유희공간 현황에 대한 추가·보완 조사를 실시하였다. 지자체의 1차 조사에서는 116개소의 유희공간이 보고되었고, 한국교통대학교의 추가조사를 통해 도심부 48개소의 유희공간이 추가되어 도시지역에 총 164개소의 유희공간이 확인되었다.

구축된 데이터를 커널 밀도(Kernel density)를 이용하여 밀도 분석을 한 결과, 유희공간 발생 빈도는 아래와 같이 나타난다. 충주시 내 유희공간은 읍면부와 동부의 구분 없이 시 전역에 걸쳐 분포하는데, 동지역(붉은색 경계 내부)에 보다 높은 빈도로 발생하며 수안보 지역에도 다수의 유희공간이 밀집되어 분포하고 있음을 알 수 있다.



[그림 4-19] 충주시 유희공간 분포 현황



□ 유희공간 발생 특성 - 건축물 특성과의 관계

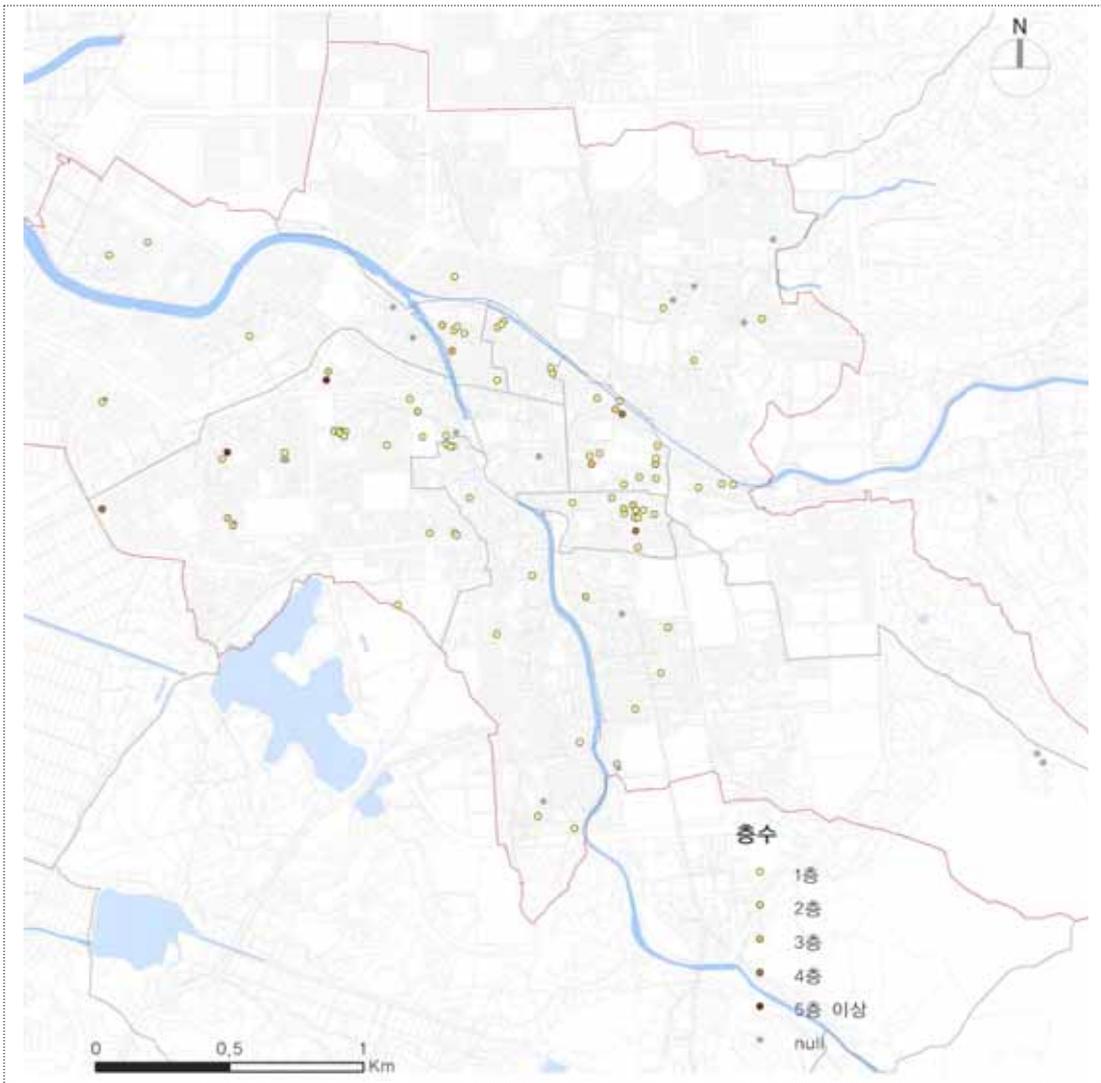
[표 4-20] 건축물 특성과의 관계 - 충주시 도심부 유희건축물의 주용도 현황



주용도	단독주택	공동주택	의료시설	1종근생	2종근생	노유자시설	숙박시설	창고시설	NULL	합계
개수	68	1	2	5	6	1	2	3	17	105
비율(%)	64.76	0.95	1.90	4.76	5.71	0.95	1.90	2.86	16.19	100
비율(%) <sup>126)</sup>	77.27	1.14	2.27	5.68	6.81	1.14	2.27	3.41		88/100

- 건축물 대장 정보가 있는 유희건축물 88호 중 단독주택이 차지하는 비율은 68호로서 77.27%를 차지. 부산 동구의 단독주택 비율 92.05%에 비해서는 낮은 비율로 나타남
- 이 외에 제1,2종 근생시설과 의료시설, 노유자시설, 숙박시설, 창고시설이 있으며, 특히 구도심에는 여러 용도의 유희건축물이 복합적으로 나타나는 양상을 보임

[표 4-21] 건축물 특성과의 관계 - 충주시 도심부 유휴건축물의 층수 현황



층수	1층	2층	3층	4층	5층 이상	NULL	합계
개수	71	10	2	3	2	17	105
비율(%)	67.62	9.52	1.90	2.86	1.90	16.19	100
비율(%) <sup>127)</sup>	80.68	11.36	2.27	3.41	2.27		88/105

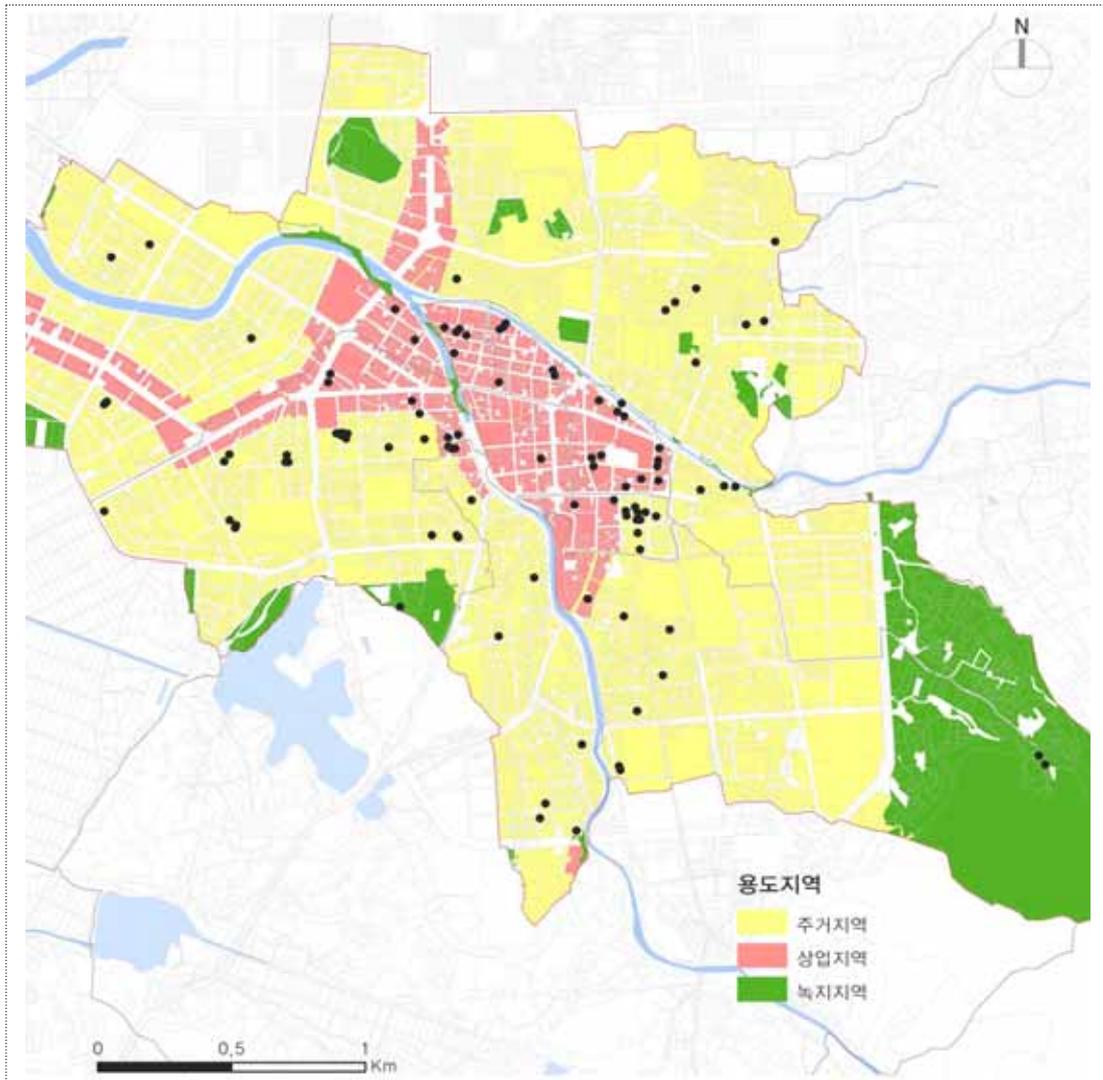
- 건축물 대장 정보가 있는 유휴건축물 88호 중 80.68%에 이르는 71호가 1층, 11.36%인 10호가 2층 건축물로 나타남
- 유효 건수 중 92.04%가 1-2층의 저층 건축물로 나타남

126) Null값을 제외한 88개동을 층수로 계산한 구성비

127) Null값을 제외한 88개동을 층수로 계산한 구성비

□ 유희공간 발생 특성 - 도시개발여건과의 관계

[표 4-22] 도시개발여건과의 관계 - 충주시 도심부 유희건축물 분포와 용도지역 현황



용도지역	주거지역	상업지역	공업지역	녹지지역	합계
개수	61	40	0	4	105
비율(%)	58.10	38.10	0.00	3.81	100.00

- 충주시 도심부에는 성내충인동(충의동, 충인동, 성내동, 성서동, 성남동) 등 구도심과 중원대로와 애향로에 접한 지역이 일반상업지역으로 지정되어 있으며, 주변부는 주거지역으로 지정
- 주거지역에 위치하는 유희공간의 비율(58.10%)이 다소 높게 나타나지만, 구도심의 상업지역에도 40개소(38.10%)가 위치

□ 유희공간 발생 특성 - 물리적 환경과의 관계

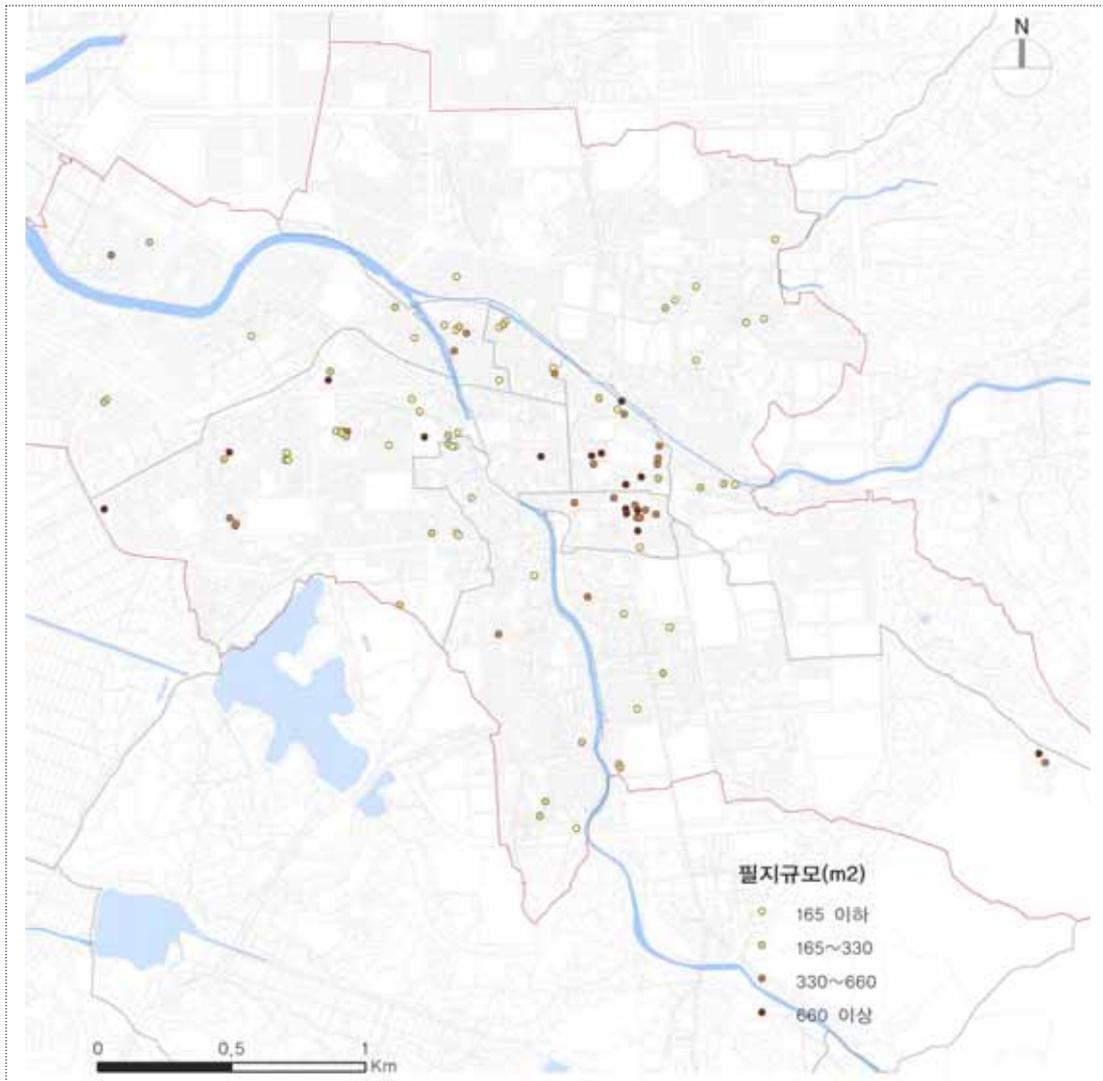
[표 4-23] 물리적 환경과의 관계 - 충주시 도심부 유희건축물의 점도현황 및 도로위계 현황



점도현황	광대 한면	광대 소각	광대 세각	중로 한면	중로 각지	소로 한면	소로 각지	세로 (가)	세각 (가)	세로 (불)	세각 (불)	맹지	null	합계
개수	0	1	1	3	2	21	10	23	2	29	0	7	6	105
비율(%)	0.00	0.95	0.95	2.86	1.90	20.00	9.52	21.90	1.90	27.62	0.00	6.67	5.71	100.00

- 토지특성자료를 분석한 결과 유희공간이 대로변에 위치하는 경우는 극히 소수이며, 자동차 통행이 불가능한 세로(細路)에 한 면 접한 필지의 비율이 27.62%(29건)로 가장 높게 나타났음
- 다음으로는 자동차 통행이 가능한 세로에 한 면(21.90%), 소로에 한 면 접한 비율(20.00%)이 높게 나타남

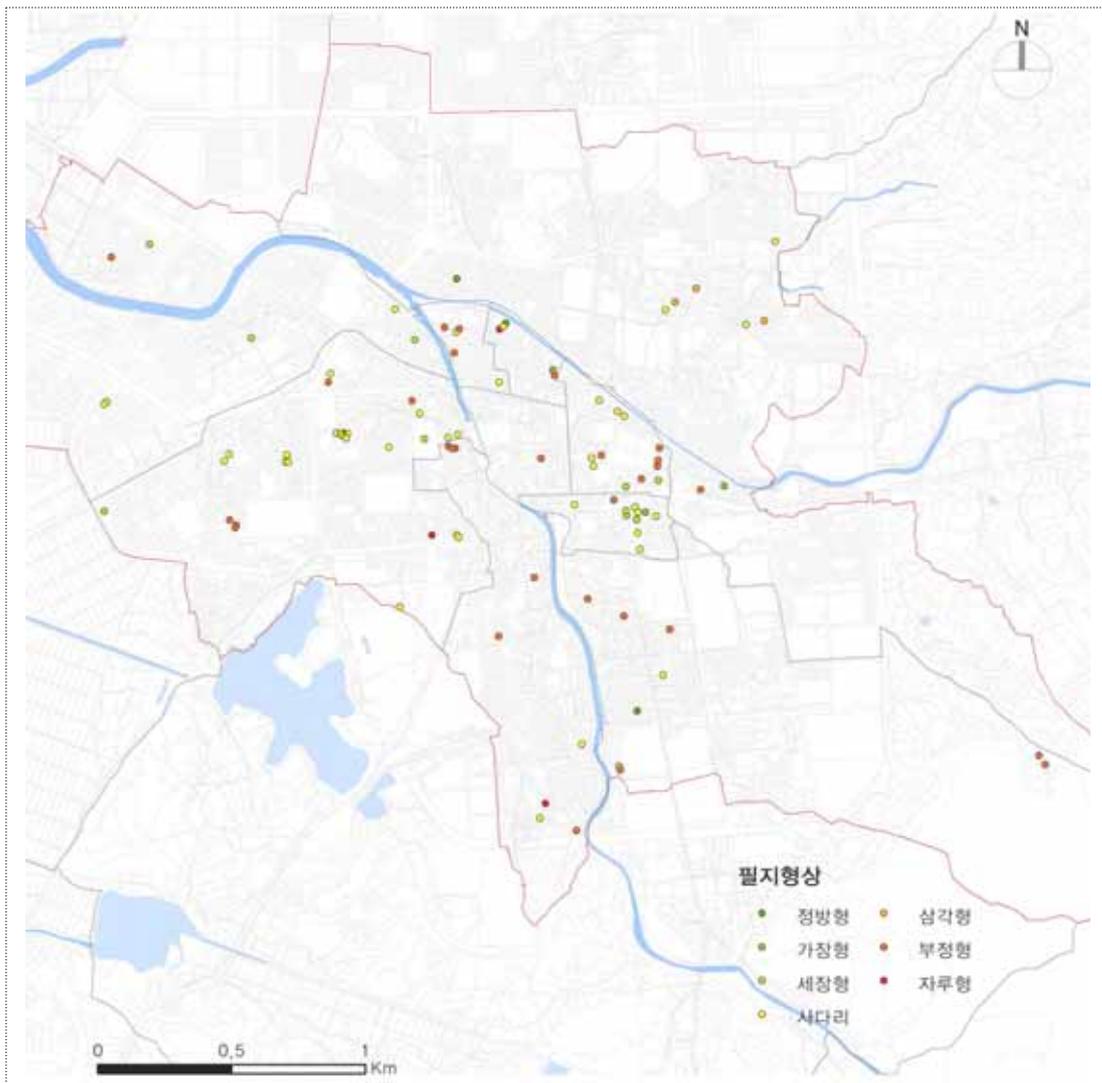
[표 4-24] 물리적 환경과의 관계 - 충주시 도심부 유휴건축물의 필지규모 현황



필지규모	165㎡이하	165~330㎡	330~660㎡	660㎡ 이상	NULL	합계
개수	39	26	23	15	2	105
비율(%)	37.14	24.76	21.90	14.29	1.90	100.00

- 유휴공간의 필지규모는 165㎡이하의 필지가 37.14%(39개소)로 가장 높은 비율을 차지하며, 그 이상으로는 필지규모가 커질수록 사례 수가 감소함. 그러나 660㎡이상의 필지가 15개소 (14.29%)에 달하는 등 필지규모가 부산시 동구에 비해서 비교적 큰 것으로 나타남
- 지역적 분포를 보면 660㎡이상 유휴공간 필지들은 구도심인 성내충인동 일대에 집중되어 분포하는 것으로 나타났으며, 주거지역에는 330㎡이하 필지들이 주를 이룸

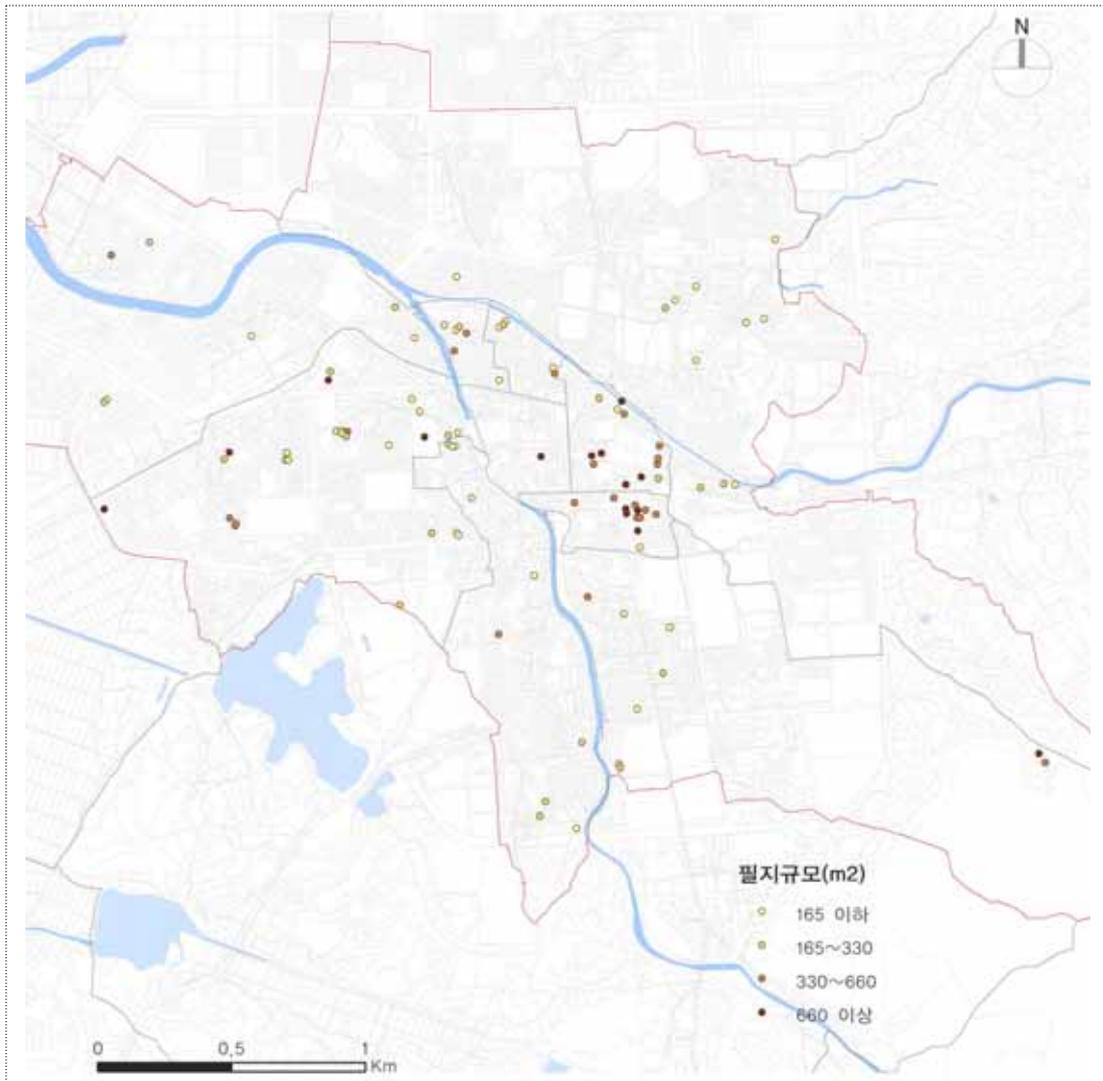
[표 4-25] 건축물 특성과의 관계 - 충주시 도심부 유휴건축물의 필지형상 현황



필지형상	정방형	가장형	세장형	사다리	삼각형	부정형	자루형	합계
개수	3	4	12	42	3	31	4	105
비율(%)	2.86	3.81	11.43	40.00	2.86	29.52	3.81	100.00

· 필지형상은 사다리형이 가장 높은 비율(40.0%, 42개소)로 나타났으며, 부정형 필지의 비율도 29.52%(31개소)로 높게 나타남. 필지형상은 지역에 관계없이 대체적으로 혼재된 양상으로 나타남

[표 4-26] 물리적 환경과의 관계 - 충주시 도심부 유희건축물의 필지 지형고저 현황



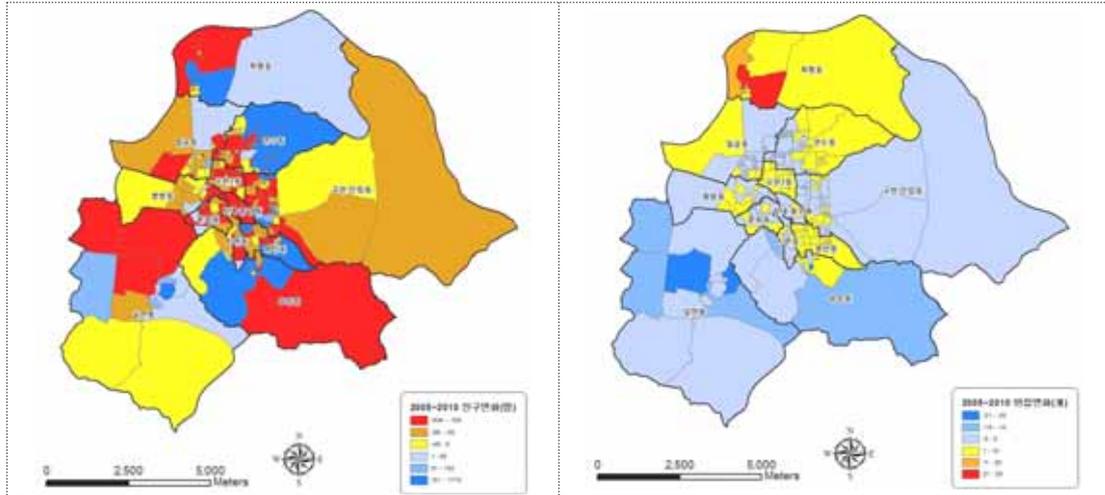
지형고저	저지	평지	완경사	급경사	고지	null	합계
개수	1	<b>83</b>	15	0	0	6	105
비율(%)	0.95	<b>79.05</b>	14.29	0.00	0.00	5.71	100.00

- 충주시 도심부는 평탄한 지형을 갖고 있으며, 따라서 유희공간이 위치하는 필지의 지형고저 역시 평지가 79.05%(83건)를 차지함
- 특히 구도심인 성내충인동의 유희공간 필지는 모두 평지인데, 이 지역에는 필지규모도 660㎡ 이상인 비율이 높아서 필지여건이 대체로 양호함을 알 수 있음

□ 유희공간 발생 특성 - 사회경제적 여건과의 관계

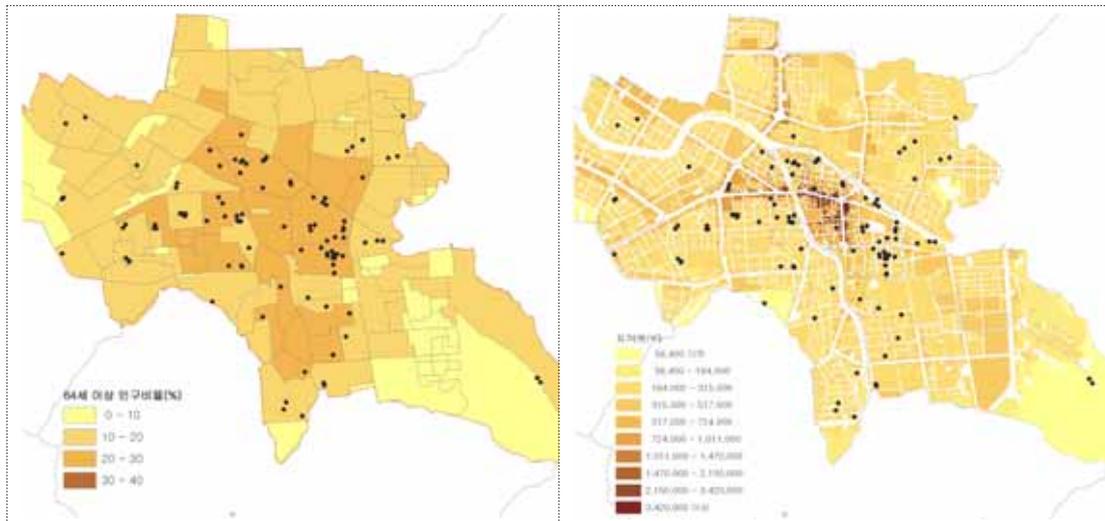
유희공간 발생은 인구 변화 및 고령화와 밀접한 관계를 가진다. 2005-2010년 사이 충주시의 인구수 변화와 빈집(단독주택)수 변화를 집계구별로 분석한 결과를 보면 도심부에서 인구 감소 지역과 빈집 증가 지역의 분포가 대체로 일치함을 확인할 수 있다.

[표 4-27] 사회경제적 여건과의 관계 - 2005-2010년 충주시 도시지역 총인구수와 빈집(단독주택)수 변화



또한 고령인구 비율이 높게 나타나는 지역에서 유희공간 발생 빈도가 높게 나타나며, 이는  $m^2$ 당 지가가 상대적으로 낮은 지역 분포와도 일치한다.

[표 4-28] 사회경제적 여건과의 관계 - 충주시 도심부 64세 이상 인구비율 및 지가분포와 유희건축물 분포



#### □ 현장관찰조사 결과

충주시에서 수행한 1차 조사 결과(116개소)를 바탕으로 유희공간 발생 빈도가 높게 나타나며 다양한 용도의 복합적 유희 현상을 보이는 구도심 지역을 대상으로 현장관찰조사와 면담조사를 실시하였다. 충주시 조사 결과 유희건축물(공가)뿐 아니라 유희필지(공지)도 15건이 파악되었다.

현장관찰조사는 구도심지역 유희공간 53개소에 대해 실시하였으며<sup>128)</sup>, 현장관찰조사에서 충인동, 충의동, 문화동, 봉방동, 교현동, 성남동, 성내동, 성서동, 지현동에 위치한 47개소의 유희공간이 추가로 조사되었다. 유희건축물과 공지는 조사항목에 차별을 두어 진행하였다<sup>129)</sup>. 이 중 지자체 현황 기재 사항과 달리 사람이 거주하고 있거나 조사자료가 미흡한 경우 16건을 제외하고 84건의 유효 조사지를 확보하여 분석을 진행하였다.



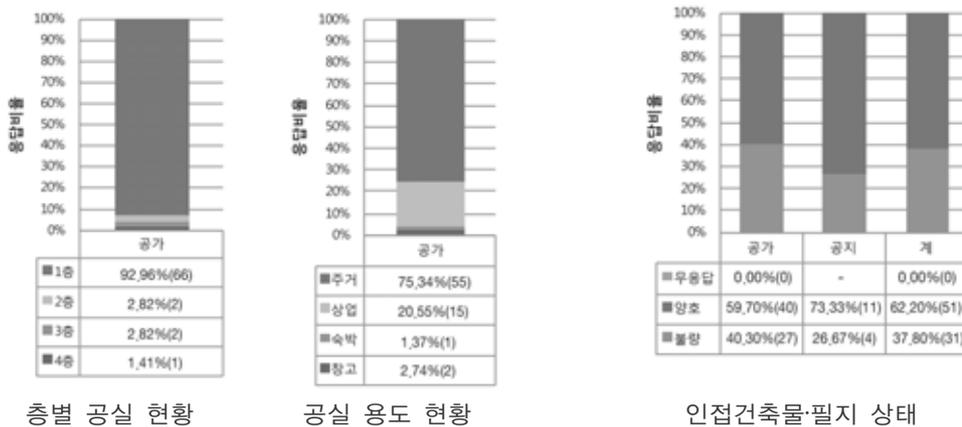
[그림 4-21] 충주시 도심부 유희공간 분포 현황

128) 현장관찰조사와 면담조사는 한국교통대학교 건축학과 이명재, 도시공학과 류상규, 이경주 교수의 지도 하에 김아리 외 7인의 조사원이 진행하였다.

129) 부록1 조사지 참조.

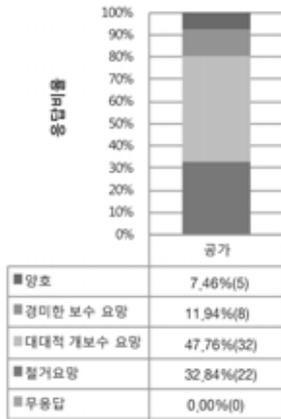
• 유희정도 및 현황

유희공간이 1층에 발생하는 비율은 92.96%(66건)이며, 주요 용도는 주거(74.34%, 55건)인 것으로 나타났으나 상업공간이 비어있는 비율도 20.55%(15건)로 부산시 동구에 비해 높게 나타났다. 인접 건축물과 필지의 상태는 건축 및 기반시설의 상태가 대체로 양호하여 주거와 상업 등의 도시 기능이 원활하게 작동하는 양호한 상태인 비율이 62.20%로 나타났으며, 주변에 공가가 존재하거나 빈점포가 다수 존재하는 등 불량하다고 응답한 비율은 37.80%로 조사되었다.

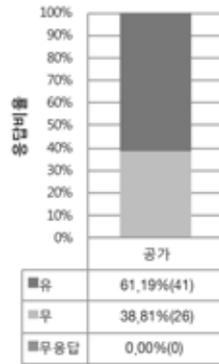


[그림 4-22] 충주시 도심부 - 유희공간의 공실 층수, 용도 현황 및 인접 건축물·필지 상태

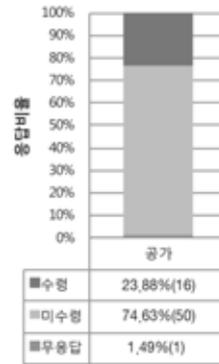
충주시 도심부 유희건축물의 물리적 상태는 양호한 경우가 7.46%(5호)에 그치고 지붕과 벽체 등이 파손되어 철거가 필요하거나(32.84%, 22호) 또는 물리적 손상 정도가 심각하여 대대적 개보수가 필요(47.76%, 32호)한 경우가 훨씬 높게 나타나는 등 대체로 불량한 것으로 나타났다. 출창호 상태에 대한 조사에서도 유리창이 파손된 채로 방치되거나 녹과 먼지가 심한 상태로 낙후된 비율이 61.19%(41호)로 나타났다. 또한 유희건축물 중 74.63%(50호)에서 주소 이전 표시가 되어 있거나 우편물을 수령하지 않아 우편물이 쌓여 있는 등 우편물 수령 흔적이 없는 것으로 나타나 소유주에 의한 관리가 제대로 이루어지지 않고 있다고 판단된다.



유휴건축물의 물리적 상태



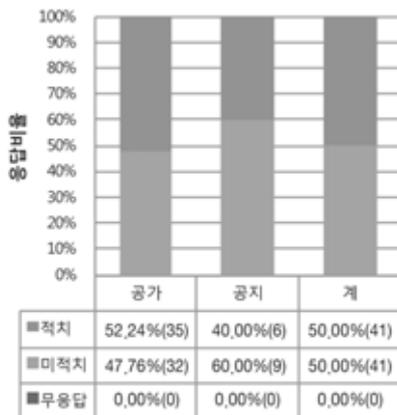
출창호 낙후 여부



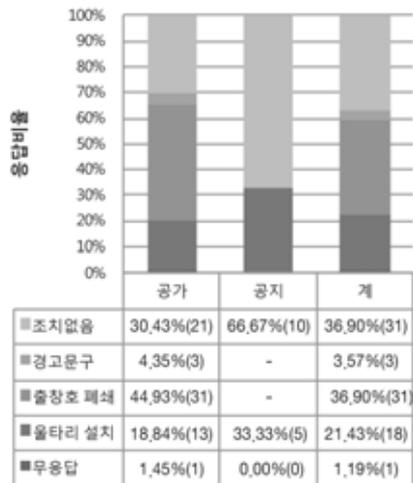
우편물 수령 여부

[그림 4-23] 충주시 도심부 - 유휴건축물의 물리적 상태 및 출창호 낙후, 우편물 수령 여부

쓰레기 적치 여부에 대해서는 적치와 미적치 비율이 동일하게(50.0%) 나타났는데, 공지보다 유휴건축물(52.24%, 35호)의 쓰레기 적치 비율이 다소 높게 나타난다. 경계부 처리는 출창호 폐쇄 조치가 취해진 상태가 36.90%(30호)이고 울타리가 설치되어 있어 일반인의 출입이 불가능한 상태도 21.43%(18호)에 이른다. 그러나 아무런 조치가 취해지지 않은 비율도 전체의 36.90%(31호), 특히 공지의 경우 66.67%(10호)로 높게 나타났다.



쓰레기 적치 여부



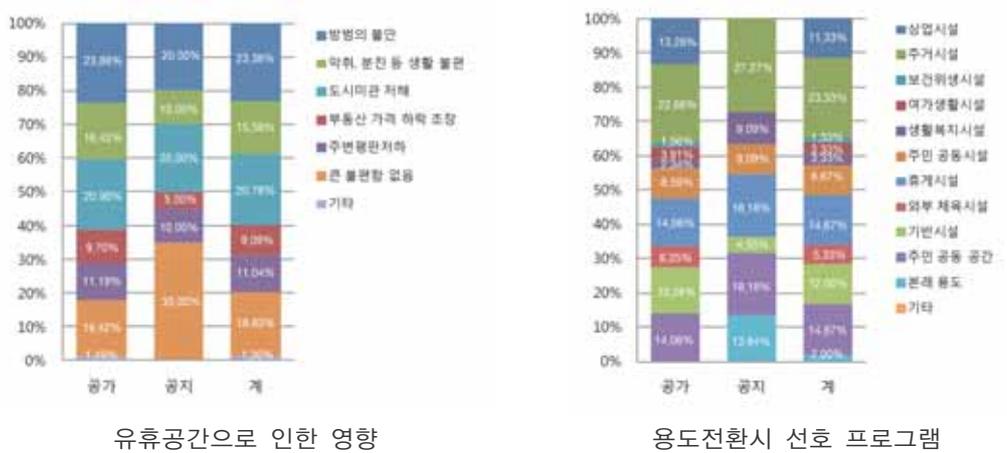
경계부 처리 현황(접근 가능성)

[그림 4-24] 충주시 도심부 - 유휴공간의 쓰레기 적치 여부 및 경계부 처리 현황

□ 인근 주민 면담조사 결과

인근 주민들은 유희공간 발생으로 방법 불안(23.38%), 도시미관 저해(20.78%), 악취분진 등에 의한 생활불편(15.58%) 등의 부정적 영향이 있다고 응답하였으며, 주변 평판을 저하시키거나(11.04%) 부동산 가격 하락을 조장한다는(9.09%) 의견도 있었다. 그러나 큰 불편이 없다고 응답한 비율도 18.83%로 나타나는데, 특히 공지에서의 비율(35.00%)이 높아서 빈 건축물보다는 공지에 대한 부정적 인식이 낮은 것으로 판단된다.

유희공간을 용도 전환하여 활용할 경우 선호하는 프로그램에 대한 질문에는 주거시설이라고 응답한 비율이 가장 높게(23.33%, 35건) 나타났다. 다음으로는 공원 등 휴게시설과 텃밭 등 주민 공동공간(14.67%, 22건)이 같은 비율로 조사되었다. 텃밭 등 주민 공동공간으로 활용하는 것을 선호하는 비율은 공지(18.18%)에서 유희건축물(14.06%)보다 높게 나타났다. 유희건축물의 경우 상업시설 또는 주차장과 같은 기반시설을 선호하는 비율이 13.28%(17건)의 동일 비율로 나타났다.



[그림 4-25] 충주시 도심부 - 빈집 영향과 용도전환시 선호 프로그램에 대한 인근주민 면담조사 결과

## ⑤ 유휴공간 관리 및 활용 현황

### □ 현황

- 빈집 실태 파악 착수 및 정비계획 수립

충주시는 최근 도시 내 빈집 현황을 파악하기 시작하였으며, 해마다 빈집 철거사업을 추진 중이다. 2012년 6월 기준으로 빈집은 437동(도시지역 47동, 농촌지역 390동)으로 파악되며, 충주시는 「슬레이트 지붕 해체 지원에 관한 조례」 제정(2011.3.9)으로 빈집 철거 근거를 마련하였다. 충주시는 아래 표에서 보는 바와 같이 2009년 이후 꾸준히 빈집을 정비하고 있으며, 2012년 현재 빈집을 자진 철거하는 경우 동당 200만원을 지원하고 있다.

[표 4-29] 충주시 빈집 정비실적(2009-2012)

구분	2009년	2010년	2011년	2012년
동/예산	54동/ 2,700만원	63동/ 6,300만원	19동/ 3,800만원	53동/ 10,600만원
동별 지원액	50만원 (도비30%, 시비70%)	100만원 (도비15%, 시비85%)	200만원 (시비100%)	200만원 (국비30%, 도비10%, 시비60%)

충주시는 농촌지역뿐 아니라 도시지역의 빈집 발생에 대한 문제의식을 갖고, 2012년부터 도시 내 빈집에 관한 체계적인 정비계획을 마련 중이며, 계획(안)은 아래와 같다.

#### 〈충주시 빈집 정비계획(안)〉

- 단계별 추진 방안
  - (1단계) 빈집조사 및 관리카드 작성 : 2012년 3월 완료
  - (2단계) 우선정비 대상 선정 : 2012년 5월
  - \* 붕괴 등 안전사고 심각, 도시미관 훼손 여부, 장기간 건축계획이 없어 공공활용 가능성이 높은 건물
  - (3단계) 자진철거 설득(읍면동장 협조)
    - \* 관련법, 철거 당위성, 주민피해, 미관 정비 등
    - \* 자산관리공사 빈집정보시스템에 정보제공 후 귀농, 귀촌인과 연결 → 리모델링, 철거 후 신축
    - \* 자진철거 시 철거비용 보조 동당 200만원
  - (4단계) 자진철거 불응 시 강제철거
    - \* 붕괴우려 및 도시미관을 심각하게 저해하는 경우
  - 농어촌 정비법, 재난 및 안전관리기본법에 의한 절차 이행
- 5년 이내 건축계획이 없는 빈집활용 방안
  - 소유자의 동의가 있는 경우
  - 주차장, 녹화(잔디, 식재), 주민 휴식공간 등으로 활용
  - 공공근로 사업 및 지역공동체 일자리 사업 연계 추진
- 빈집 정비 및 도시녹화 효과 기대

- 미임대 공유재산의 적극적 처분

충주시는 민간건축물뿐 아니라 유휴 공유재산에 대한 효율적 관리에도 힘쓰고 있는데, 2012년 업무계획에 따르면 현재 도유재산 23%(168필지, 984,000㎡), 시유재산 47%(1,186필지, 835,000㎡)에 이르는 미임대 공유재산의 효율적 활용을 위해 인터넷 대부를 적극적으로 확대하는 방안을 추진 중이다.

- 구도심 활성화와 유휴 공공시설의 활용

충주천 살리기 사업, 노후 재래시장 활성화 사업, 도심공원 주차장 사업, 관아골 문화거리 조성사업 등 구도심을 살리기 위한 다양한 사업들이 추진 중(도시재생사업단, 2010)에 있으며 재생사업에 있어 유휴공간을 중요 자원으로 인식하고 있다. 상기 재생사업 중 ‘도심공원형 주차장 조성사업<sup>130)</sup>’은 시내의 공가 및 공지를 지속적으로 매입하여 주차장으로 조성하는 사업이며, ‘관아골 문화거리 조성사업’은 관아골 문화의 거리에 야외공연장 3개소 등을 추진하고 단계적으로 노후건물을 매입하여 광장으로 조성하는 사업이다.



[그림 4-26] 교현2동 도심공원형 주차장 조성공사 전후 사진

※ 출처 : 충주시청

특히 2012년 국토환경디자인 시범사업에 선정된 ‘대한민국 중심고를 충주 도심 재탄생 마스터플랜’에서는 집객도심 마련을 위한 공공시설 이전지 활용방안을 제안하여 주요 전략으로 상정하였다. 이 외에도 공공시설 이전지 활용방안의 주요 추진전략으로는 집객도심을 위해서 ‘테마가로조성’, ‘원도심 공간구조 개선과 토지이용 재편’ 등이 있다<sup>131)</sup>.

130) 도심공원 주차장 사업은 도심지 내에 빈집이나 노후건축물을 매입하여 공원형 공용주차장으로 재생하는 사업으로 2010년부터 해마다 1개소씩 조성되었다.

131) “2012년 국토환경디자인 시범사업 지정”, 국토해양부(2012.4.13), 보도자료.



[그림 4-27] 대한민국 중심고을 충주 도심 재탄생 마스터플랜 관련 사업  
 ※ 출처 : 2012년 국토환경디자인시범사업 제안서

□ 문제점

- 도시지역 빈집 정비에 대한 제도적 근거 미비

조사 결과 충주시에서는 농촌지역뿐 아니라 도심부에도 유휴건축물이 중요한 빈도로 발생하고 있으나 「농어촌정비법」에 의한 빈집 정비가 가능한 농촌지역<sup>132)</sup>과 달리 도시지역의 빈집정비에 대한 제도적 근거는 마련되어있지 못하고 철거 및 처리비용 과다로 소유주가 자진 철거에 불응하는 경우가 다수 발생한다. 또한 유휴공간에 대한 구체적인 현황 및 실태 파악이 미흡하여 효과적인 대처가 이루어지지 못하고 있다<sup>133)</sup>.

- 유휴 공공시설의 효율적 활용 방안 마련 시급

민간 소유의 유휴 건축물이 대부분을 차지한 부산시 동구와 달리 구도심 공동화 문제를 겪고 있는 충주시에서는 의료원, 세무서, 우체국 등 공공시설의 유휴 현상이 두드러진다. 지자체는 이들 유휴 공공시설을 문화시설 등 공공 용도로 재활용하여 지역 재생의 거점으로 삼고자 하는 계획을 가지고 있으나 관할 부처는 해당 시설을 민간에 매각하여 사업비를 충당하는 것을 선호하므로 협의에 난항을 겪고 있다. 유휴 공공시설 발생시 지자체의 의지와 지역 주민의 수요를 반영하여 공공 용도로의 용도 전환을 우선적으로 고려할 수 있는 제도적 근거가 필요하다.

132) 「농어촌정비법」 제62조(농촌지역내 빈집 정비)에서는 공익상 현저히 유해하거나 주변 환경을 저해할 경우 건축위원회의 심의를 거쳐 철거를 명령할 수 있으며, 소유주는 60일 이내 철거해야 한다. 철거에 불응하는 경우에는 건물 감정보상 후 직권 철거 가능하나 단, 철거건물 보상비는 감정평가액으로 보상(철거절차 이행)한다.

133) 전문가 인터뷰 결과.

### 3) 나주시

#### ① 도시 개요 및 현황

##### □ 도시개요

- 인구 : 78,679명 (2010년 기준)
- 위치 : 전라남도 중앙 서부에 위치한 시
- 면적 : 608.15km<sup>2</sup>
- 행정구역 : 6동 1읍 12면



나주시 위치



행정구역 및 동지역

##### □ 일반현황<sup>134)</sup>

1981년 7월 나주읍과 영산포읍이 금성시로 승격하여 나주군에서 분리되었으나, 1986년 1월에 금성시를 나주시로 명칭을 변경하고 1995년 1월에 나주시와 나주군이 통합되어 도농통합시가 되었다. 나주시의 주요 산업은 농업으로서 나주 경제의 45%를 차지하고 있으며, 1차산업의 비중이 타지역에 비해 높고 2차, 3차 산업의 비중이 낮아 산업구조가 열악하다고 볼 수 있다. 하지만 최근 들어 화학공업, 석탄석유, 금속제품 관련 산업시설이 유치<sup>135)</sup>되었는데, 특히 1962년 준공된 호남비료 나주공장이 충주비료 공장과 더불어 한국의 2대 비료공장의 하나로 각광받았으며 현재는 화학제품을 생산하는 공장으로 개편되었다<sup>136)</sup>. 재정자립도는 2008년까지 감소하다가 2009년 이후로 15%대를 유지하고 있으나, 전라남도 전체(20.7%)에 비해 낮은 수준이다.

134) 「나주시청」, <http://www.naju.go.kr/> 참조.

135) 나주시, 「나주시지」, '02 정치/행정/경제', pp.348-349.

136) 「위키백과」, '나주시', <http://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%82%98%EC%A3%BC%EC%8B%9C>

[표 4-30] 나주시 재정자립도 현황(2005-2011)

재정자립도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
전라남도	19.9	20.2	20.1	21.4	19.4	20.6	20.7
나주시	13.8	11.4	11.1	10.9	15.1	15.4	15.0

\* 출처 : 「e-나라지표」, <http://www.index.go.kr/>

나주시 인구는 1960년대에 27만 명까지 증가하였으나, 2012년 2월 현재 8만 8천 명으로 급감하였으며, 세대당 인구수도 감소(1999년 말 2.8명수준, 전남 평균 3.0명)하였다<sup>137)</sup>. 2005-2010년 사이에도 인구는 나주 도시지역(동지역) 전체적으로 뚜렷한 감소를 보였으며, 성북동 남부와 영산동과의 경계 부근에 있는 이창동 동부지역을 제외하고는 거의 모든 지역이 인구 감소 추세를 보였다. 나주시는 1차 산업 위주의 도시로서, 도시의 중추 기능이 결여되면서 교육 및 주거환경이 점차 열악해지고 있다.

## ② 도시의 구조적 변화

나주시의 공간구조는 조선시대 소경(小京)이라고도 불렀던 음성 지역과 일제시대에 발달한 영산포 지역의 역학 관계에 따라 변화해 왔다. 성곽 도시였던 나주의 음성지역은 일제에 의해서 성곽이 해체되고 그 자리에 새로운 도로가 개설되어 신작로 중심으로 공간구조가 변화하였다. 영산포 지역은 1910년대에 목포 개항과 함께 일본인들이 정착 하면서 시가지가 형성된 이후 한일합방으로 일본인의 증가와 신작로 공사와 함께 계획적인 시가지가 이루어지고 영산강변을 따라 상업이 발달하였으나, 1970년대 댐 건설과 육상교통의 발달로 수운기능은 상실한 상태이며 상업도 쇠퇴 일로에 있다.



1965년 나주읍시가지  
(「호남약도」, 1965년 판, 호남야도사)

2000년 나주시가지

1965년 영산포읍  
시가지(「호남약도」, 1965년판, 호남야도사)

2000년 영산포시가지

[그림 4-28] 나주시 음성지역과 영산포지역 ※ 출처 : 「나주시지」

137) 나주시지, 「01 자연/역사/관광」, 나주시, p.83.

### ③ 도시개발 및 관리 현황

- 택지개발

대호지구, 이창지구, 송월지구 택지개발이 완료되었으며, 토지 수용을 통해 혁신도시의 배후단지로서 남평 부도심이 확장하였다(2008-2011년).

- 주거환경개선 사업

나주시 주거환경사업 2단계(2005-2010년) 지구로는 교촌, 용산, 금곡, 월천, 삼도, 봉황)지구가 계획<sup>138)</sup>되었으며, 원도심 인접지역에 도로개설과 더불어 주거환경개선 사업을 추가로 진행하고 있다<sup>139)</sup>.

- 산업단지 개발

나주시는 5개의 산업단지<sup>140)</sup>와 7개의 농공단지<sup>141)</sup>를 보유하고 있다. 경기침체와 재원부족으로 어려움을 겪던 개발사업(미래일반, 신도일반, 남평농공단지)이 민자유치로 재개되었으며, 미래일반 산업단지, 남평농공단지가 각각 2015년, 2013년에 준공될 예정이다.

- 혁신도시

2014년까지 나주시 금천면, 산포면 일원에는 총 사업비 14,175억 원으로 인구 5만 명을 수용하는 혁신도시 건설이 추진되고 있으며, 한국전력공사, 농어촌공사, 인터넷진흥원 등 16개 공공기관이 이전할 예정이다.

나주시는 도심 내부의 재정비 계획보다는 택지개발, 산업단지, 혁신도시 등 외부로의 대규모 확장이 활발하게 이루어지고 있어서 향후 구도심의 거주기능이 지속적으로 감소하여 쇠퇴가 가속화 될 것으로 예상된다.

---

138) “2단계 주거환경개선사업 본격 추진”, 「건설교통부」 (2005.12.12일), 보도자료

139) 김항집(2011), “역사·문화자원과 연계한 지방중소도시의 도시재생 방안”, 「한국지역개발학회지」, v.23(4), p.140.

140) 문평일반(1991), 국민임대(2011), 일반산단(2010), 신도일반(2009-2013), 미래일반(2008-2015)

141) 동수(1990), 오량(1992), 봉황(1990), 금천(2008), 문평(2009), 노안(2011), 남평(2013)

#### ④ 유희공간 현황

##### □ 유희공간 현황 및 실태

- 인구 유출 및 나주 혁신도시 건설에 따른 원도심 공동화 우려

나주시는 공공기관의 이전과 지역거점에서 제외되는 과정에서 도시 쇠퇴를 겪고 있다. 특히 1960년대 말까지 전남의 중심도시였으나 전남도청 등 지역의 중심이 되는 공공기관이 타도시로 이전하고 도시기반산업이 부재한 상황에서, 광주 등 인근 대도시의 성장으로 인한 인구와 시설의 유출이 지속되고 있다<sup>142)</sup>. 그러나 도시 차원의 지속적인 인구감소에도 불구하고 주거지역은 오히려 크게 증가하는 등 도시계획이 인구규모 변화에 대응하지 못하면서 도시공간 구조의 왜곡과 함께 도심지역의 기능 쇠퇴가 심화되고 있다<sup>143)</sup>.

- 도심 쇠퇴에 따른 빈집의 증가와 대처 미흡

읍성지역은 도심 기능을 상실하면서 상권이 쇠퇴하고 인구가 유출하면서 유희건축물이 발생하고 있으며, 영산포지역은 항구 기능 상실로 지역 산업이 쇠퇴함에 따라 정미소와 상가 겸용주택 등이 본래 용도를 상실하고 빈집과 빈점포로 방치되는 경우가 발생하고 있다. 하지만 현재로서는 지자체가 유희건축물의 개략적인 위치 및 현황을 파악하는 것에 그치고 있으며, 이를 매입하여 선도적으로 활용하는 사례보다는 대부분 철거를 통해 공지로 전환하거나 빈 건축물로 방치하고 있어서 우범지대로 전락할 우려를 낳고 있다.



[그림 4-29] 나주시 영산포지역 내 공공  
※ 출처 : 영산포 선창 근대거리 조성 기본계획



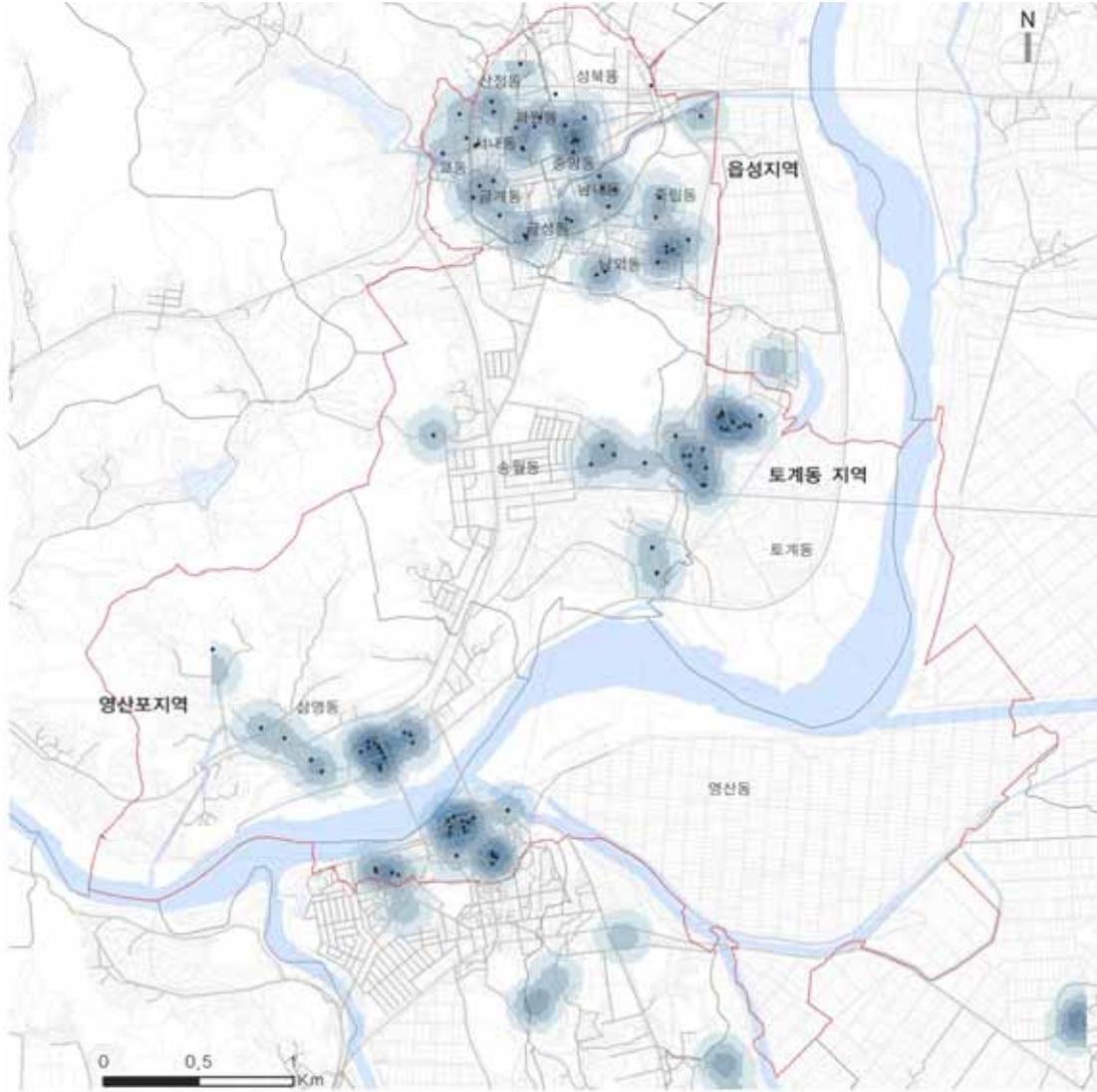
[그림 4-30] 나주시 읍성지역  
폐가 철거 후 공지 전환 사례

142) 김항집(2011), “역사문화자원과 연계한 지방중소도시의 도시재생 방안”, 『한국지역개발학회지』

143) 정영덕 외(2007), “지방 중소도시 도심지역의 거주환경과 거주의식에 관한 연구-나주 도심재생을 위한 사례연구”. 『한국주거학회논문집』, v.18(6), p.126.

#### □ 유희공간 분포 현황

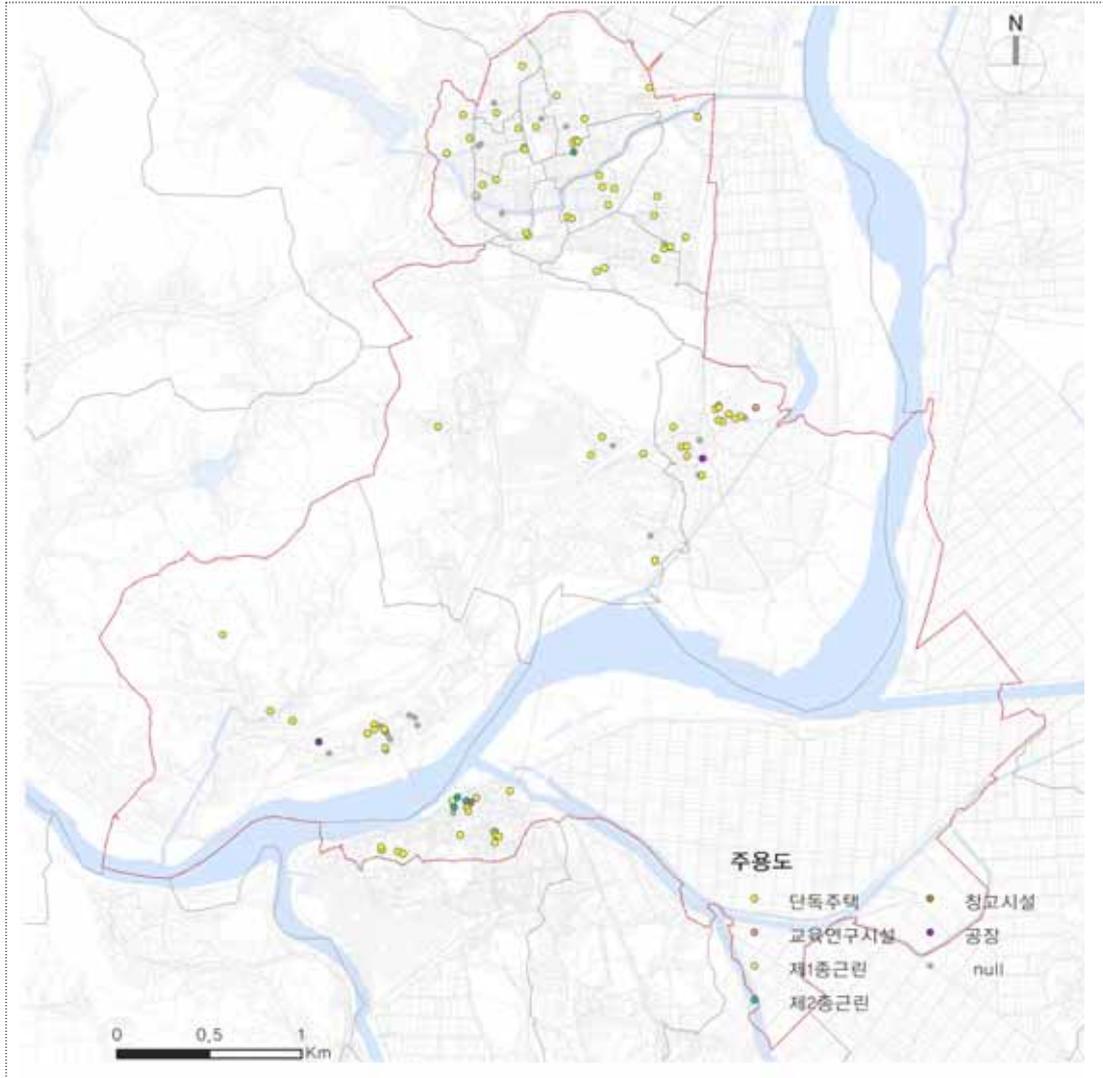
나주시 도시지역(동지역)에 대한 유희공간 현황조사는 나주시 도시재생과 도심디자인팀 주도로 각 기초지자체의 협조를 받아 진행하였으며, 총 108개소의 유희공간(유희건축물+공지)이 조사되었다. 유희공간은 주로 구도심에 해당하는 읍성지역과 영산포지역, 토계동 지역에 밀집되어 분포한다.



[그림 4-31] 나주시 도시지역 유희공간 분포 현황

□ 유희공간 발생 특성 - 건축물 특성과의 관계

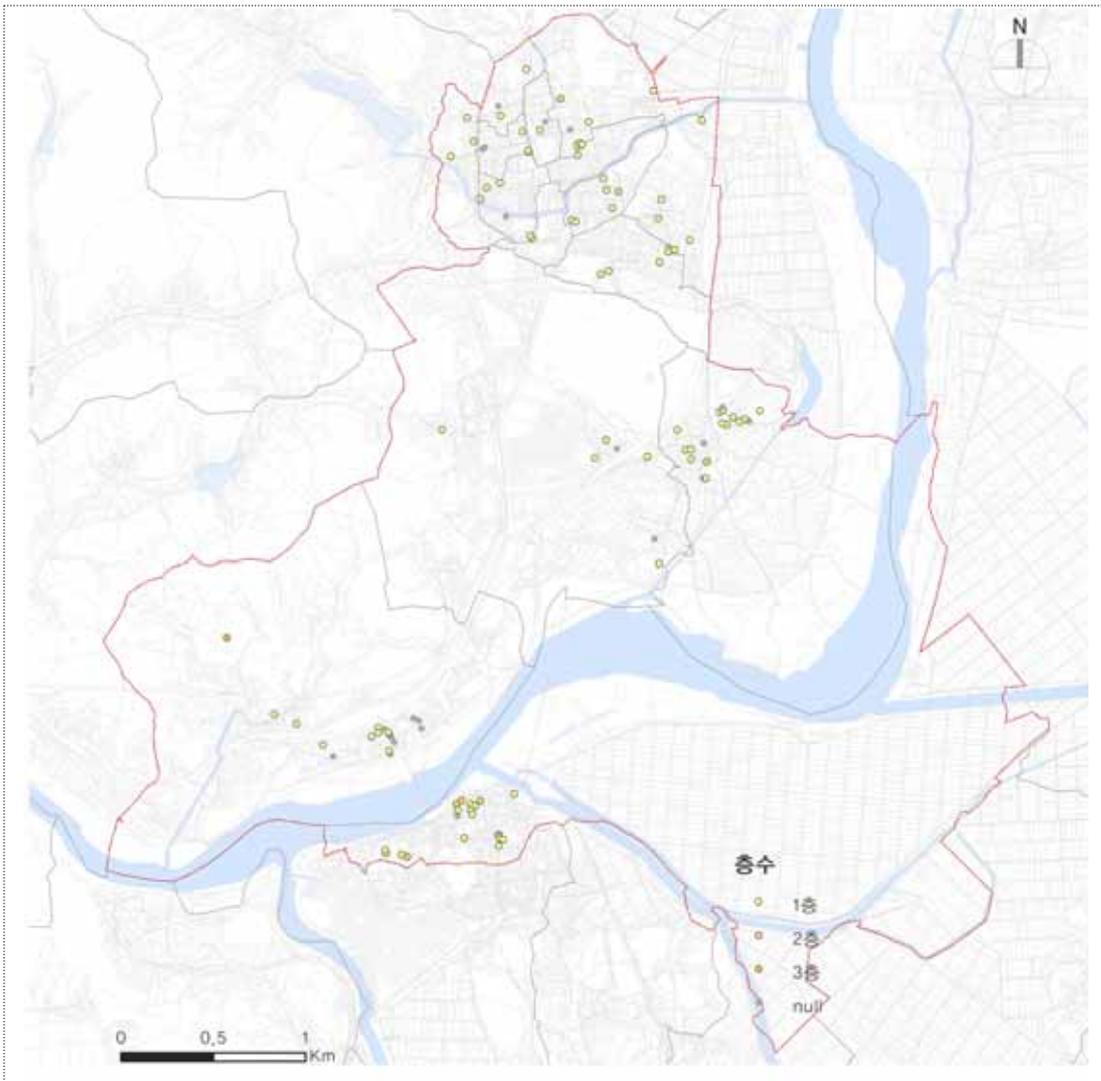
[표 4-31] 건축물 특성과의 관계 - 나주시 도시지역 유희건축물의 주용도 현황



주용도	단독주택	공장	교육연구	1종근생	2종근생	창고시설	NULL	합계
개수	70	2	1	6	4	1	24	108
비율(%)	64.81	1.85	0.93	5.56	3.70	0.93	22.22	100
비율(%) <sup>144)</sup>	84.33	2.38	1.19	7.14	4.76	1.19		84/100

- 건축물 대장 정보가 있는 유희건축물 84호 중 단독주택 수는 70호로서 84.3%를 차지
- 단독주택 외에 제1,2종 근린생활시설에 위치하는 경우가 각각 6건, 4건으로 나타남. 읍성, 영산포, 토계동 지역 모두 주거, 근생, 창고 등 여러 용도가 복합적으로 유희화된 양상을 보임
- 읍성 지역에는 주거와 근린생활시설이, 영산포 지역에는 주거와 근린생활시설뿐 아니라 공장 과 창고시설 등이 다양하게 분포

[표 4-32] 건축물 특성과의 관계 - 나주시 도시지역 유희건축물의 층수 현황



층수	1층	2층	3층	NULL	합계
개수	76	7	1	24	108
비율(%)	70.37	6.48	0.93	22.22	100
비율(%) <sup>145)</sup>	90.48	8.33	1.19		84/100

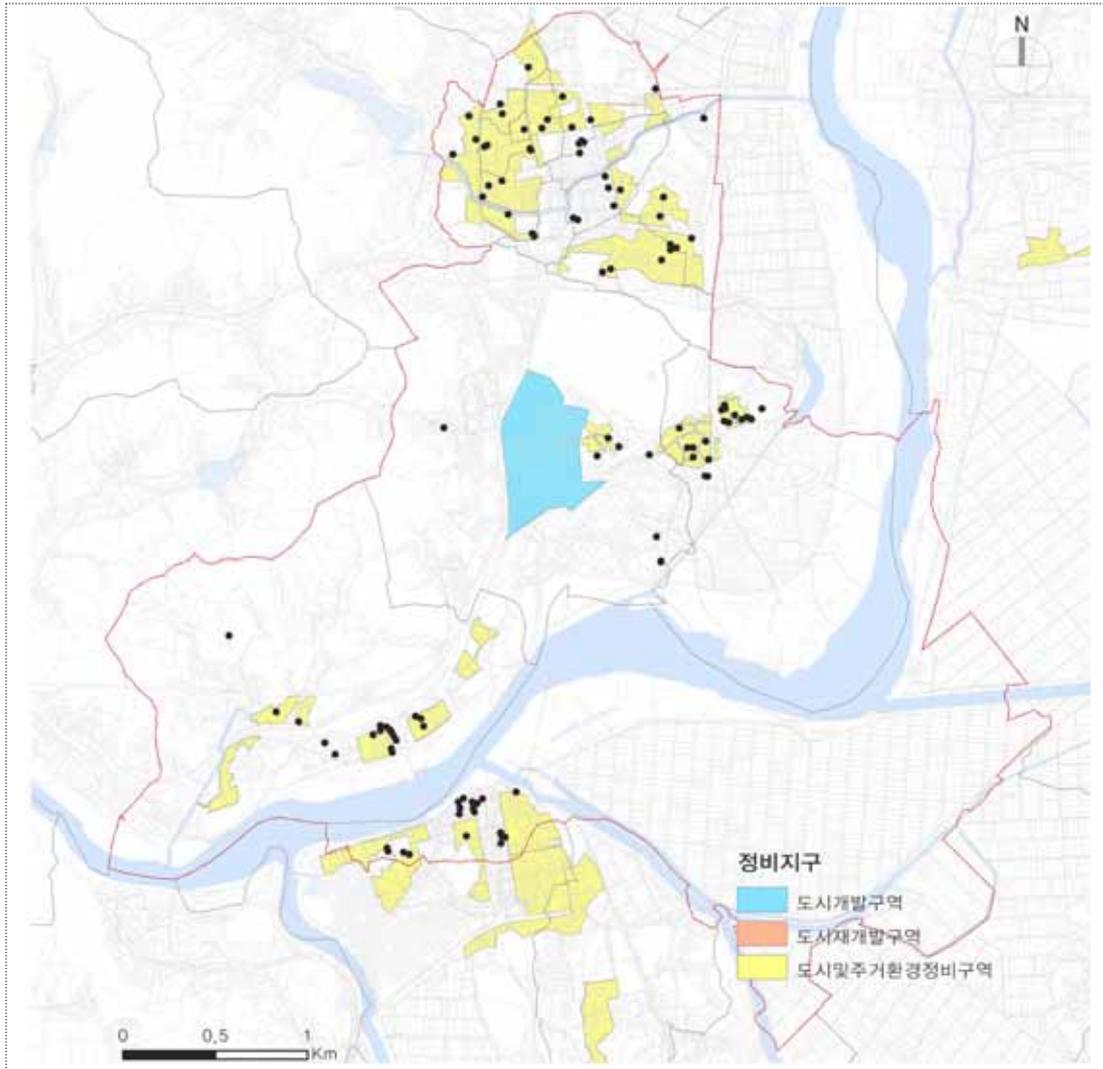
· 건축물 대장 정보가 있는 유희건축물 84호 중 90.48%에 이르는 76호가 1층 건축물임  
 · 84호 모두 3층 이하의 저층으로 나타남

144) Null값을 제외한 84개동을 층수로 계산한 구성비

145) Null값을 제외한 84개동을 층수로 계산한 구성비

□ 유휴공간 발생 특성 - 도시개발여건과의 관계

[표 4-33] 도시개발여건과의 관계 - 나주시 도시지역 유휴건축물의 정비지구 현황

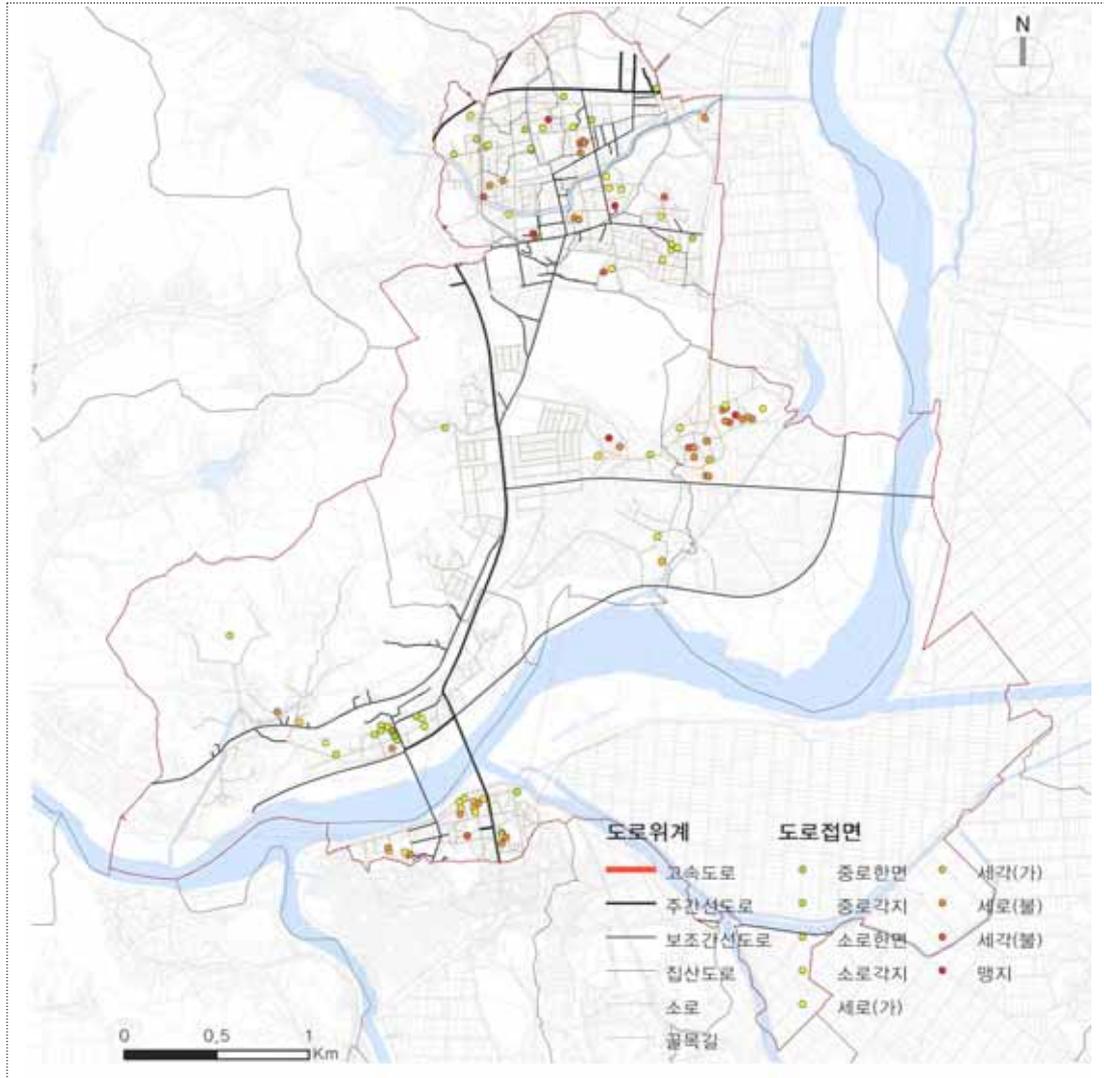


정비지구	도시재개발	주거환경개선	도시주거환경정비	도시개발	NULL	합계
개수	0	61	0	0	47	108
비율(%)	0.00	56.48	0.00	0.00	43.52	100.00

- 유휴공간 발생 빈도가 높은 읍성지역, 영산포지역, 토계동 일대는 대부분 주거환경사업구역으로 지정되어 있음
- 유휴공간 중 56.48%에 해당하는 61개소가 주거환경개선사업구역 내에 위치

□ 유희공간 발생 특성 - 물리적 환경과의 관계

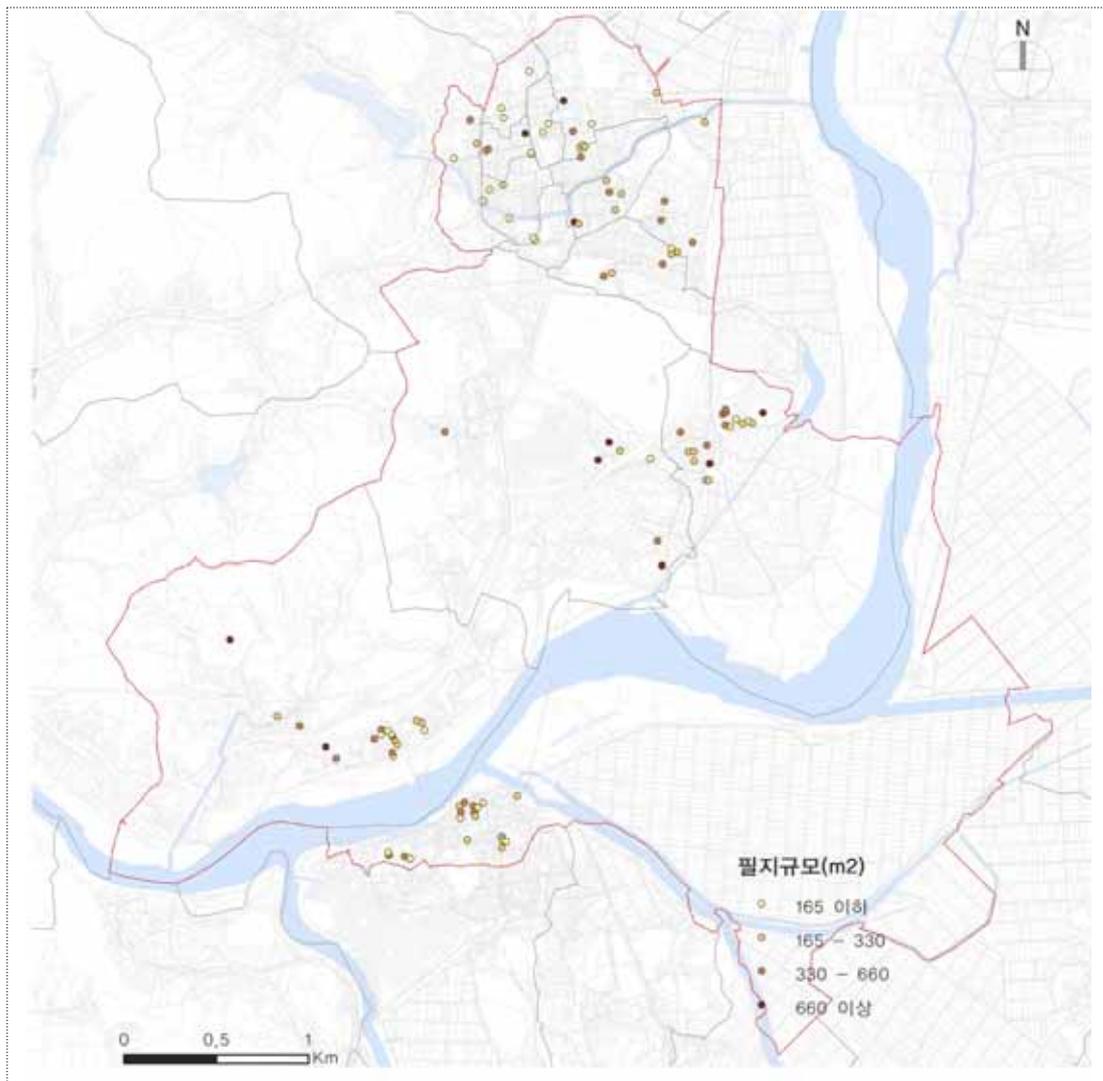
[표 4-34] 물리적 환경과의 관계 - 나주시 도시지역 유희건축물의 점도현황 및 도로위계 현황



점도현황	광대 한면	광대 소각	광대 세각	중로 한면	중로 각지	소로 한면	소로 각지	세로 (가)	세각 (가)	세로 (불)	세각 (불)	맹지	null	합계
개수	0	0	0	5	4	12	5	<b>30</b>	5	<b>31</b>	7	5	4	108
비율(%)	0.00	0.00	0.00	4.63	3.70	11.11	4.63	<b>27.78</b>	4.63	<b>28.70</b>	6.48	4.63	3.70	100.0

· 토지특성자료를 바탕으로 나주시 유희공간의 점도현황을 분석한 결과 자동차 통행이 불가능한 세로(細路)에 한 면이 접한 비율이 28.70%(31개소)로 가장 높게 나타났음. 자동차 통행이 불가능하거나 아예 접근이 불가능한 맹지의 합계 비율(세로(불)+세각(불)+맹지)이 39.81%를 차지  
· 그 외에는 자동차 통행이 가능한 세로, 소로, 중로 순으로 비율이 높게 나타나며, 대로에 면한 경우는 없음

[표 4-35] 물리적 환경과의 관계 - 나주시 도시지역 유희건축물의 필지규모 현황

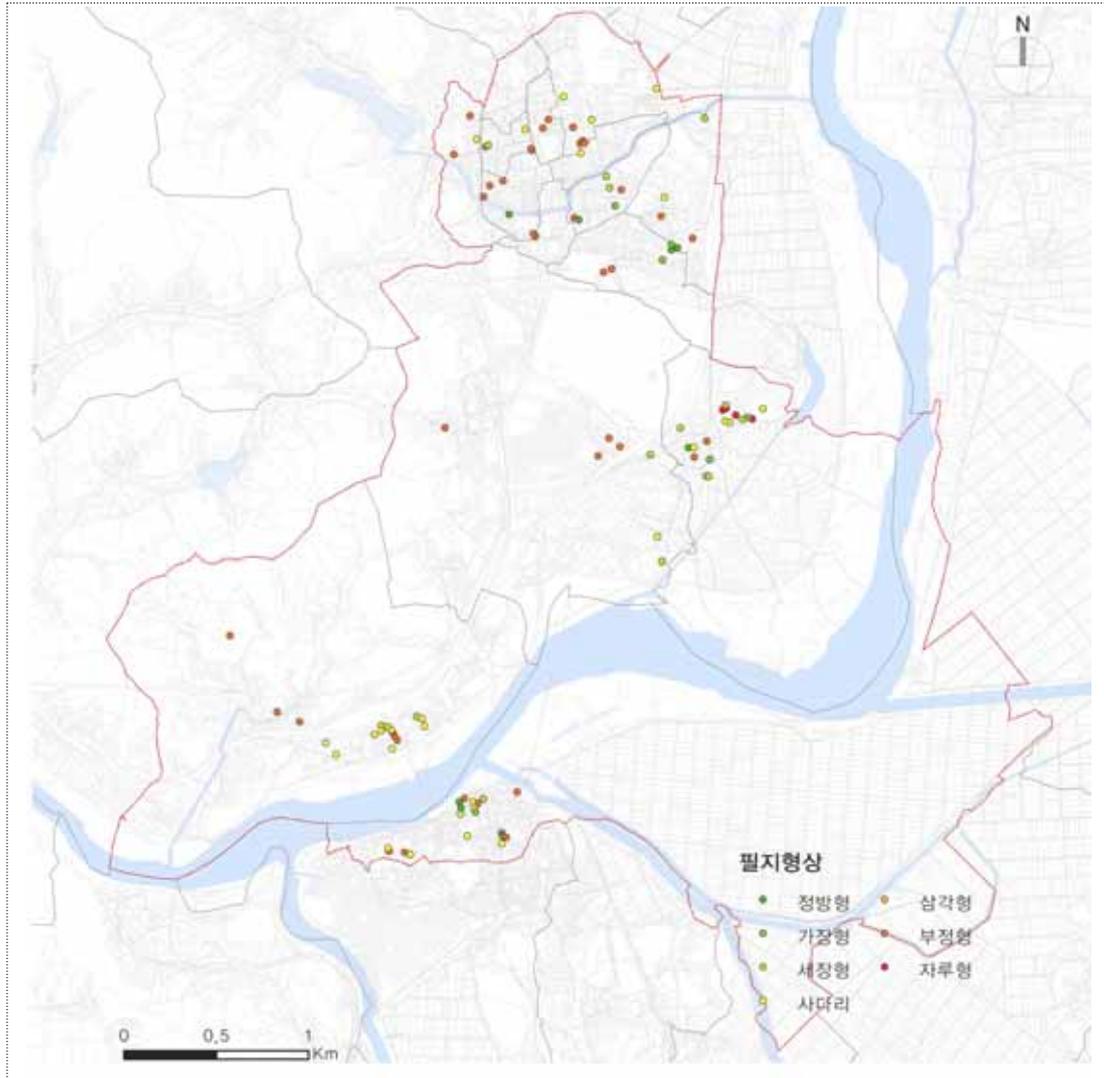


필지규모	165㎡이하	165-330㎡	330-660㎡	660㎡ 이상	NULL	합계
개수	31	33	31	10	3	108
비율(%)	28.70	30.56	28.70	9.26	2.78	100.00

- 나주시 유희건축물과 공지가 위치하는 필지규모는 165㎡이하(28.70%), 165-330㎡(30.56%), 330-660㎡(28.70%)의 범위에서 고른 분포로 나타나며, 660㎡이상에 해당하는 경우도 9.26%(10건)에 이릅니다
- 지역적으로도 읍성, 영산포, 토계동 지역 모두에서 필지규모가 다양한 분포를 보임, 유희건축물 대부분이 165㎡이하의 소필지에 집중된 부산시 동구와 비교할 때, 나주시에서는 다양한 필지 규모에서 발생하고 있음을 알 수 있음

□ 나주시 도시지역 유희공간의 필지형상 현황

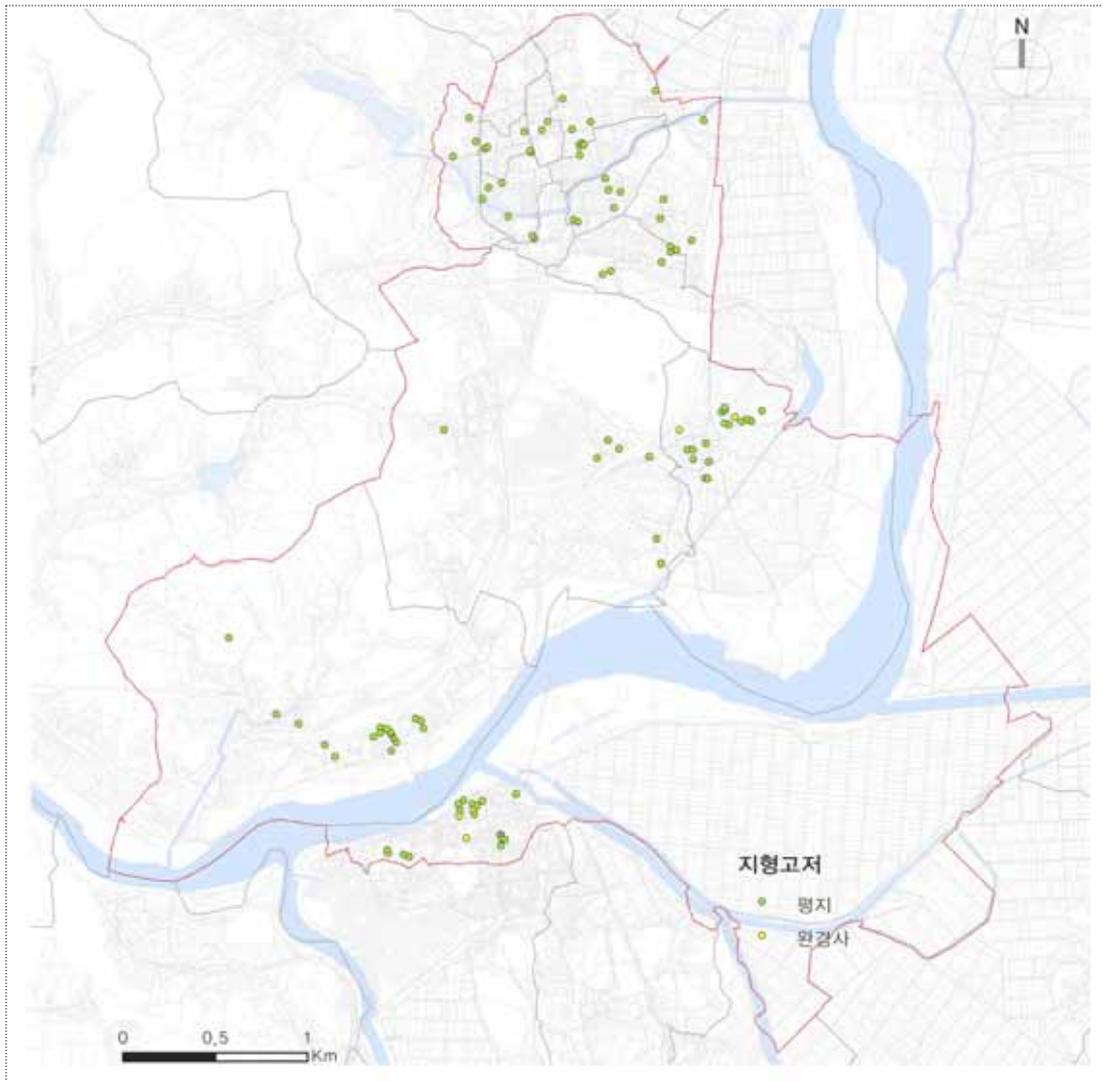
[표 4-36] 건축물 특성과의 관계 - 나주시 도시지역 유희건축물의 필지형상 현황



필지형상	정방형	가장형	세장형	사다리	삼각형	부정형	자루형	NULL	합계
개수	8	6	14	29	1	42	4	4	108
비율(%)	7.41	5.56	12.96	26.85	0.93	38.89	3.70	3.70	100.00

·필지형상 현황은 부정형 필지가 가장 높은 비율로 나타나며(38.89%,42건) 사다리형이 26.95%(29건)로 두 번째로 높게 나타난다. 그 외에는 세장형(12.95%), 정방형(7.41%), 가장형 (5.56%)순으로 조사되었는데, 지역별 뚜렷한 차이는 보이지 않고 대체로 다양한 형태의 필지가 혼재된 양상을 보인다

[표 4-37] 물리적 환경과의 관계 - 나주시 도시지역 유희건축물의 필지 지형고저 현황



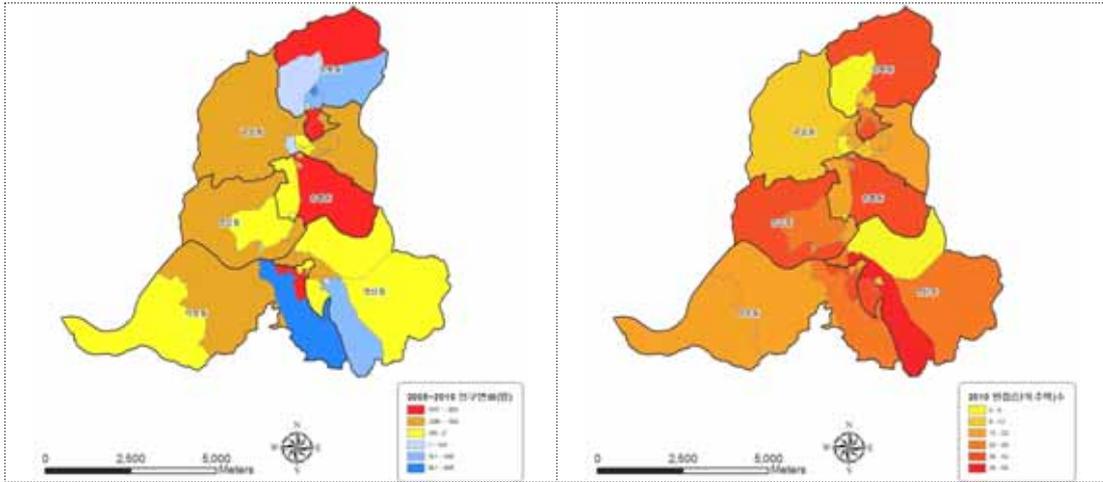
지형고저	저지	평지	완경사	급경사	고지	null	합계
개수	0	97	7	0	0	4	108
비율(%)	0.00	89.81	6.48	0.00	0.00	3.70	100.00

- 충주시에서와 마찬가지로 평지에 해당하는 비율(89.81%)이 가장 높게 나타났으며, 토지특성자료가 유효한 104개소 중 평지 97개소를 제외한 7개소는 완경사의 필지임
- 평탄한 지형의 읍성 지역에는 모든 유희공간이 평지에서 발생하며, 영산포와 토계동 지역의 일부 필지가 완경사인 것으로 조사됨

□ 유희공간 발생 특성 - 사회경제적 여건과의 관계

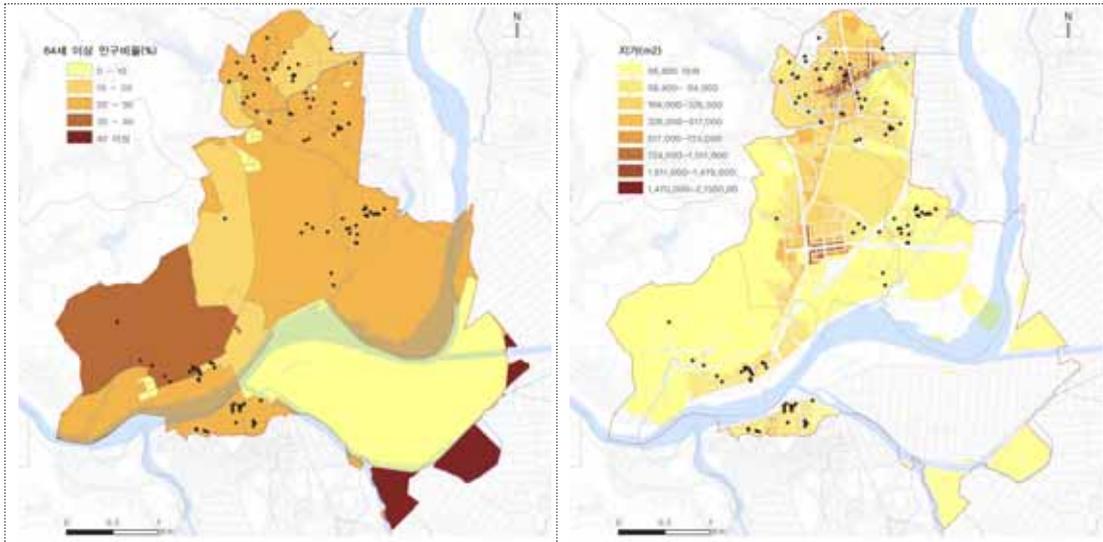
2005-2010년 사이 나주시의 인구수 변화 중 뚜렷한 감소세를 보이는 지역과 2010년 빈집(단독주택)수가 높게 나타나는 지역(집계구<sup>146</sup>)은 대체로 일치하는 경향을 보인다.

[표 4-38] 사회경제적 여건과의 관계 - 2005-2010년 나주시 도시지역 인구수변화와 2010년 빈집(단독주택)수



또한 고령인구 비율이 높게 나타나는 지역에서 유희공간 발생 빈도가 높게 나타나며, 이는 m<sup>2</sup>당 지가가 상대적으로 낮은 지역 분포와도 일치한다.

[표 4-39] 사회경제적 여건과의 관계 - 나주시 64세 이상 인구비율 및 지가분포와 유희공간 분포



146) 동별 빈집수를 집계구 내 주택수에 비례하여 빈집이 분포하는 것으로 가정하고 내삽(interpolation)하였다.

#### □ 현장관찰조사 결과

나주시에서 수행한 1차 조사 결과를 바탕으로 유희공간 발생 빈도가 높게 나타나는 지역 중 발생 특성이 상이하게 나타나는 읍성 지역과 영산포 지역을 대상지로 선정하여 현장관찰조사와 면담조사를 실시하였다. 구도심에 해당하는 읍성 지역은 유희공간이 분산되어 분포하며 다양한 용도의 유희건축물이 혼재되어 있으며, 영산포 지역은 읍성 지역에 비해 유희건축물이 집중적으로 분포되어 있고 주거·근린생활시설과 더불어 공장과 창고 등 산업시설이 복합적으로 유희화된 양상을 보인다.

현장관찰조사는 읍성 지역 30개소와 영산포 지역 39개소에 대해 실시하였다<sup>147)</sup>.



[그림 4-32] 나주시 읍성지역  
유희공간 분포 현황

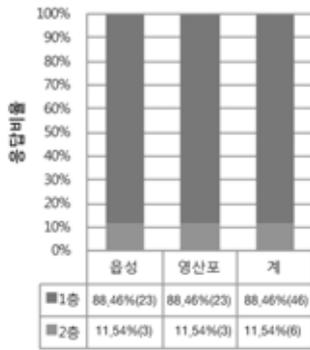


[그림 4-33] 나주시 영산포지역  
유희공간 분포 현황

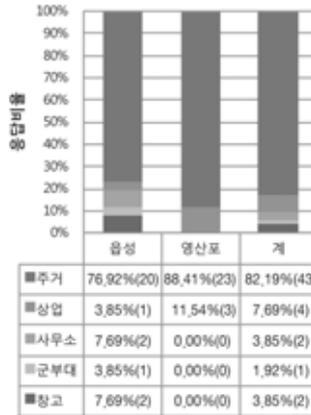
#### • 유희정도 및 현황

유희공간이 1층에 발생하는 비율은 88.46%이며, 주요 용도는 주택(82.19%)인 것으로 나타났는데, 영산포에서 주거 용도의 비율이 88.41%로 읍성 지역보다 높게 나타났으며, 구도심 지역인 읍성 지역에는 주거(76.92%) 외에도 사무소(7.69%), 창고(7.69%), 상업(3.85%) 등의 유희건축물이 혼재되어 있는 것으로 나타났다. 인접 필지와 건축물의 상태에 대해서는 대체로 양호하다고 응답하였다(82.26%).

147) 현장관찰조사와 면담조사는 동신대학교 김소륜 외 3인의 조사원이 진행하였다.



층별 공실 현황



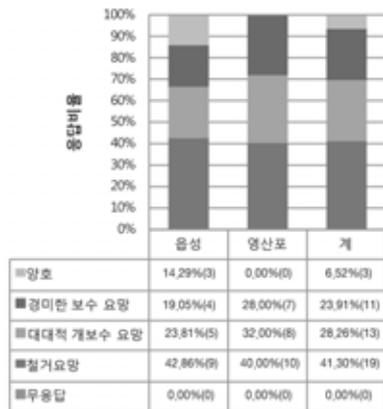
공실 용도 현황



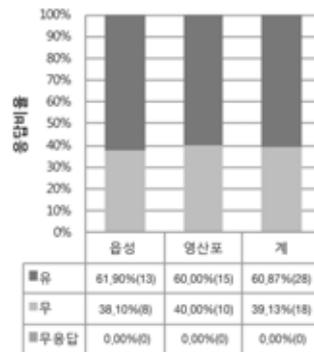
인접건축물·필지 상태

[그림 4-34] 나주시 - 유휴건축물의 공실 층수, 용도 현황 및 인접 건축물·필지 상태

유휴건축물의 물리적 상태에 대해서는 양호하다고 응답한 비율은 6.52%(3건)에 그친 반면, 경미한 보수(23.91%) 또는 대대적인 보수(28.26%)가 요망된다고 응답하거나 상태가 매우 열악하여 철거가 요망된다고 응답한 비율이 41.30%에 이르는 등 대부분의 유휴건축물이 매우 불량한 상태인 것으로 나타났다. 출창호가 파손되어 낙후되었다고 응답한 비율 역시 울성 지역과 영산포 지역 모두 약 60%로 높게 나타났다.



유휴건축물의 물리적 상태

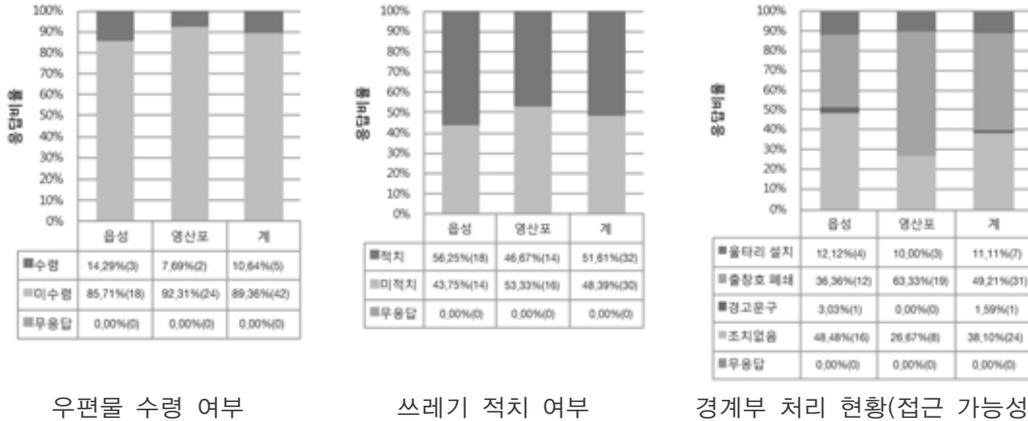


출창호 낙후 여부

[그림 4-35] 나주시 - 유휴건축물의 물리적 상태 및 출창호 낙후 여부

유휴건축물 중 우편물이 수령되지 않고 있는 비율은 전체의 89.36%로 나타나서 부산시 동구와 충주시와 마찬가지로 소유주에 의한 관리가 제대로 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다. 또한 대상지의 절반이 넘는 32개소(51.61%)에 쓰레기가 적치되어 있었다. 유휴공간의 상태가 매우 열악함에도 불구하고 공공에 의한 관리가 이루어지고 있음을 의미

하는 경고 문구가 부착되어 있는 경우는 단 1개소(1.59%)에 머물렀으며, 전체의 38.10%는 울타리 설치나 출창호 폐쇄 등의 조치 없이 일반인의 접근에 무방비로 노출되어 있는 것으로 나타났다.



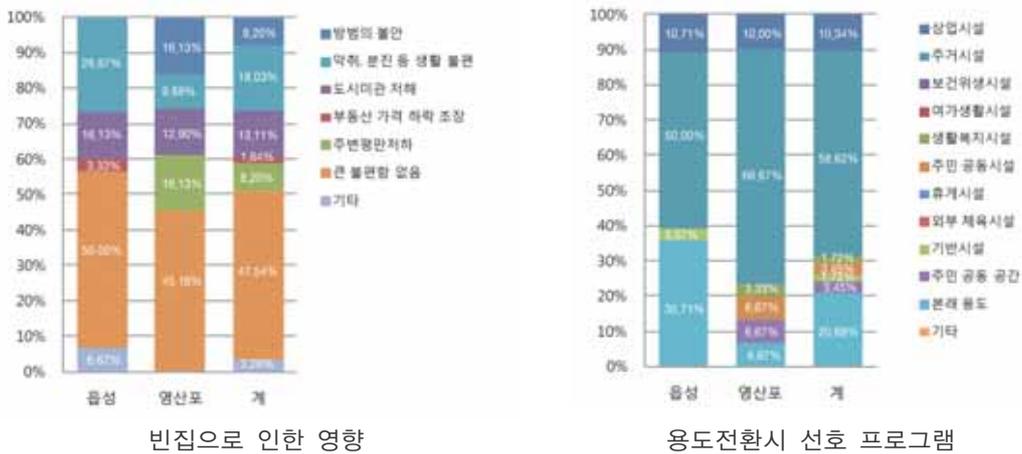
[그림 4-36] 나주시 - 유희건축물의 우편물 수령, 쓰레기 적치 여부 및 경계부 처리 현황

#### □ 인근 주민 면담조사 결과

인근 주민 면담은 유희건축물 주변에서 접촉 가능한 주민을 대상으로 실시하였는데, 읍성 지역 30명과 영산포 지역 31명의 주민이 응답하였으며 질문에 중복적으로 응답할 수 있도록 하였다. 빈집으로 인한 영향에 대해서는 큰 불편함이 없다고 응답한 비율이 읍성 지역 50.00%, 영산포 지역 45.16%로 가장 높게 나타나서 부산시 동구와 충주시 등에 비해 가장 높은 비율로 나타났다. 범죄 등 안전 문제를 야기한다고 응답한 비율은 읍성(0.00%)과 영산포 지역에(16.13%)서 큰 차이를 보였는데, 영산포 지역이 전반적으로 낙후되고 빈집이 밀집해서 나타나는 경향이 더욱 높을 뿐 아니라 2012년 8월 말 초등학교 성폭행 사건이 일어난 직후에 조사가 진행된 원인도 있으리라 추측된다. 이 외에는 악취와 분진 등 생활에 불편을 끼친다고 응답한 비율이 읍성(26.67%), 영산포(9.68%)로 높게 나타났다. 도시 미관을 저해한다는 응답도 두 지역 모두 13% 정도로 조사되었다. 또한 영산포 지역에서는 비어있는 건축물로 인해 주변 평판이 저하된다는 의견 역시 16.13%로 조사되어 모든 조사대상 지역 가운데 가장 높은 비율로 나타났다.

유희공간을 용도 전환하여 활용할 경우 선호하는 프로그램에 대한 질문에는 주거시설이라고 응답한 비율이 다른 지자체에 비해 월등하게 높은 비율(읍성 50.00%, 영산포

66.67%) 로 나타났다. 이 외에는 상업시설(읍성 10.71%, 영산포 10.00%)로 높게 나타났으며 읍성지역에서는 공간 본래 용도로 재생시키자는 응답이 35.71%로 조사되었다. 읍성 지역에서는 주차장 등 기반시설로의 전환(3.57%) 의견이 있었으며, 영산포 지역 응답자의 6.67%는 텃밭 등 주민 공동 공간으로의 용도 전환을 원한다는 의견을 피력하였다. 나주시 읍성 지역의 경우 주거와 상업, 본래 용도, 주차장으로의 전환을 제외한 다른 용도로의 전환을 원한다는 응답은 전혀 나타나지 않는 등 보건위생시설이나 주민공동시설, 휴게공간과 같은 공공 용도로의 전환을 원하는 비율은 다른 지자체에 비해 현저하게 낮았다.



[그림 4-37] 나주시 - 빈집 영향과 용도전환시 선호 프로그램에 대한 인근주민 면담조사 결과

## ⑤ 유휴공간 관리 및 활용 현황

### □ 현황

#### • 빈집 정비

나주시에서는 1974년부터 지속적으로 빈집 정비 사업을 추진하고 있으며, 1974년부터 현재까지 총 사업비 552,100,000원을 투입하여 1,285동을 정비하였다. 초기에는 농어촌 지역의 빈집을 주요 대상으로 하였으나, 최근 도시지역에서도 폐·공가 방치로 인한 사회적 문제가 대두되면서 정비 대상을 확대하고 있는 추세이다<sup>148)</sup>. 대부분 빈집의 상태가 열악하기 때문에 정비 방식은 리모델링을 통한 재활용보다는 철거 위주로 진행되고 있으며, 자진철거 신청을 받아 동당 100만원의 철거 비용을 지원하고 있다.

[표 4-40] 1974~2011년 나주시 빈집 정비 실적(※나주시 건축과 내부자료) (단위:동,천원)

구분	1974 -2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	합계
동	701	40	87	71	100	150	51	50	35	1,285
사업비	179,800	16,000	34,800	35,500	60,000	90,000	51,000	50,000	35,000	552,100

#### • 빈집 데이터베이스 구축 추진

나주시에서는 읍·면·동별 정확한 빈집 정보를 수집하고 관리상태 등을 분석함으로써 빈집 활용 사업의 정책 방향 설정, 관리상태에 따른 처리기준 마련을 위해 2012년 7월부터 「나주시 빈집정보 조사 및 데이터베이스 구축 용역」을 추진 중이다. 용역의 공간적 범위는 나주시 전역을 대상으로 하며(빈집 1,200개 추정), 내용적 범위는 나주시 일원의 빈집 현황 조사와 조사 내용을 웹상에서 조회할 수 있도록 데이터베이스 사이트를 구축하는 것을 포함하고 있다<sup>149)</sup>. 용역에 포함된 조사는 현재 비어있는 건축물뿐 아니라 고령 독신자가 거주하는 ‘잠재적’ 유휴건축물도 그 대상에 포함하여 진행되고 있다<sup>150)</sup>.

#### • 문화유산 및 도시구조의 보존을 통한 원도심 재생사업과 유휴공간 활용 연계 노력

읍성과 영산포 지역은 전통적인 도시경관과 일제시대 근대건축물이 비교적 양호한 상태로 유지되고 있다. 나주읍성, 객사, 동헌 등 유교시설 등은 근대화 개발이 늦어진 이 유로 원형이 보존되어 있으며, 영산포는 개화기를 거치면서 일본인들이 각종 시설을 설립

148) 읍면지역의 경우 농어촌정비법에 근거하여 빈집 정비를 추진하고 있으며, 도시 지역의 빈집에 대해서도 농어촌정비법의 규정을 준용하여 동일한 절차로 진행하였다.

149) 나주시, 「나주시 관내 빈집정보 수집 및 DB구축 용역 과업지시서」 참조.

150) 향후 10년 이내 빈집이 될 가능성이 있는 풍광이 좋은 4개 읍면동의 노인가구 200가구를 대상으로 한다.

하여 당시에 형성된 시가지와 건축물 등이 다수 남아있다. 이러한 도시 여건을 활용한 재생방안 연구가 다수 수행되었는데, 나주읍성 지역의 경우 공간보존 및 활용을 위한 관리방안 연구(2006), 영산포 지역의 경우 선창 근대거리 조성기본계획(2004), 전통음식문화거리조성(2009) 연구 등이 있다. 지자체 차원에서도 자족형 혁신도시와 원도심 활력회복을 위한 “원도심, 역사+문화+경제의 특성을 반영한 종합적 도시재생”사업을 추진 중이다<sup>151)</sup>. 이 사업의 일환으로 2012년까지 역사 문화도시 이미지 제고를 위해 북망문, 서성문을 복원하는 읍성문 복원건립 사업과 역사문화유산을 활용한 도시활성화 연구 용역<sup>152)</sup>이 수행 중이며 이를 통해 원도심 재생전략을 구상 중이다. 이와 관련하여 빈집 실태 파악 및 활용방안이 모색 중이나 도시재생 사업<sup>153)</sup>과의 적극적인 관계 설정이 필요하다.



[그림 4-38] 역사문화유산을 활용한 도시활성화 지역 ※출처:나주시청



[그림 4-39] 나주 역사문화유산을 활용한 도시활성화계획(2012.6) ※출처:나주시청

□ 문제점

- 도시지역의 빈집에 대한 철거비 지원 근거 미약

나주시에서는 「농어촌정비법」의 규정을 준용하여 농어촌 지역과 동일한 방식으로 도시지역의 빈집 철거비를 지원하고 있으나, 사실상 현행법에서 용도지역상 주거와 상업지역은 적용 대상 범위에서 제외되어 있다. 읍성 지역과 영산포 지역 등 도시지역에서 유희공간이 중요한 빈도로 발생하며 그 상태가 매우 열악하여 다양한 사회적 문제를 야기하는 현실을 고려할 때 이들 지역의 빈집 정비를 위한 제도적 근거 마련이 시급하다.

151) 문화재 정비, 한옥촌, 곰탕 등 음식 특화거리, 역사·문화벨트 조성, 노후주거지구 → 전통한옥지구, 쇠퇴상가지구 → 전통상업지구 재창조, “나주시 2012 주요업무”

152) 나주읍성 구역 내 도시재생 대상 및 연계지역 선정, 거리환경 개선, 공공시설 조성, 생활환경 개선 등이 있다.

153) 읍성권역 문화재 복원, 나주천 생태하천 정비, 수변공원 조성, 도시계획도로 개설, 주거환경 개선, 원도심 골목길 담장 정비 및 벽화사업, 영산포 식도락 거리 조성, 지역경제 활성화 사업 등 8개 분야 18,800백만원이다.

### 3. 조사 대상 지자체 유희공간 발생 특성

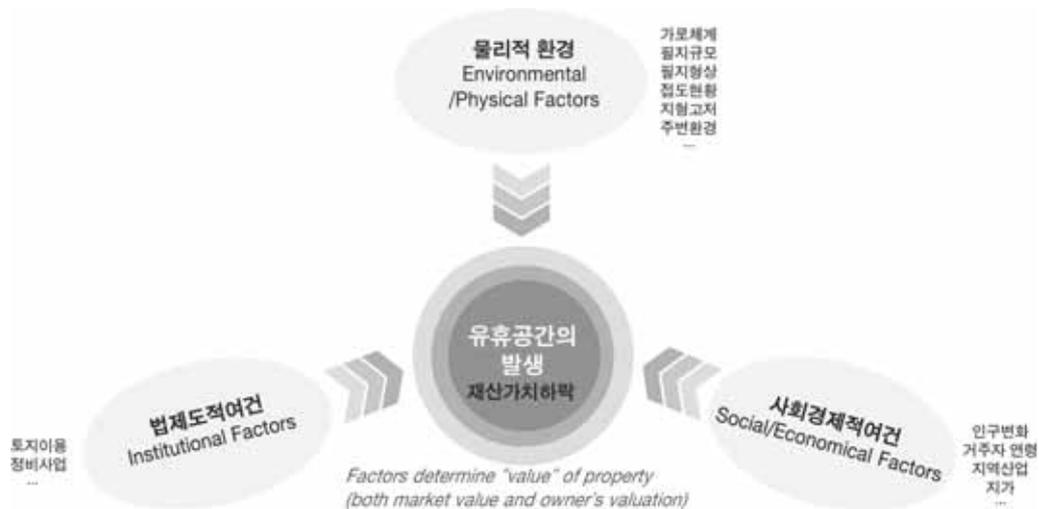
#### 1) 유희공간 발생은 다차원적인 현상 : 다양한 요인과 관계

인구감소와 노령인구비율 증가 등은 지역의 쇠퇴 정도를 나타내는 기본적인 지표인데, 유희공간 발생과도 밀접한 관계를 갖는다. 이 외에도 지역산업 쇠퇴 등 사회경제적인 요인은 지역을 공동화시키는 요인이 되는데, 나주시 영산포지역이 그 대표적인 사례이다.

접도조건이나 필지형상 등 물리적 환경 또한 중요한 영향을 미치는데, 유희공간이 위치하는 필지의 경우 접도 여건이 불량하고 부정형의 형태를 취하며 규모가 작은 비율이 높게 나타나는 것으로 볼 때 상호 영향관계가 있다고 추론할 수 있다.

정비지구 지정 등 법제도적 요인도 유희공간 발생에 영향을 미친다. 부산시 동구 매축지에서는 재개발에 대한 기대 심리로 건축물을 방치하고 있다는 응답 비율이 높게 나타났는데, 구역 지정 후 사업 추진이 지연되면 유희건축물의 발생 빈도는 급격하게 높아진다. 용도지구 지정도 간접적인 영향을 끼칠 수 있는데, 보존지구 등은 대상 지역의 개발을 제한하여 부동산 가치를 하락시키고 이는 유희공간의 발생을 유발하게 된다.

우리나라 도시 유희공간 발생은 Wachsmuth(2008)이 지적한 바와 같이 물리적, 기능적, 경제적 요인이 복합적으로 작용하는 다차원적인(multidimensional) 현상이다.



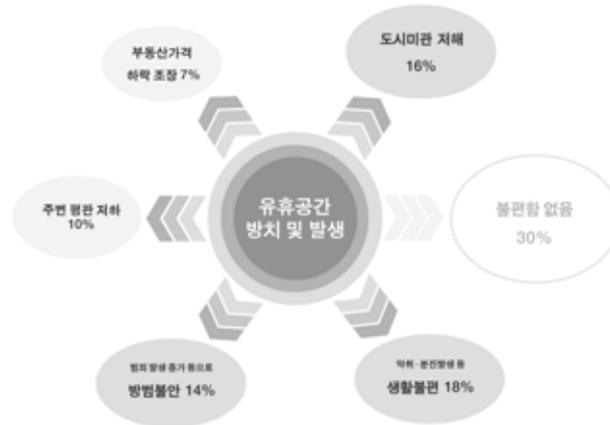
[그림 4-40] 유희공간 발생에 영향을 미치는 다양한 요인

※ Bassett, Schweitzer, and Panken(2006), p.13의 다이어그램을 바탕으로 재구성

## 2) 주변 지역에 부정적인 영향을 미쳐 지역 쇠퇴 조장

건축물이나 대지의 소유주는 부동산의 처분에 대한 권한을 갖는다. 현행 지방세법에서는 건축물보다 토지의 재산세 과세 기준을 높게 설정하여 건축 행위를 유도하고 있기는 하지만, 부동산을 유휴 또는 방치 상태로 유지한다고 해도 공공이 개입할 제도적 근거는 미비하다. 이는 도시 내 유휴공간이 미치는 부정적인 영향에 대한 사회적 공감대가 형성되어 있지 않기 때문으로 판단되며, 유휴 특히 방치 건축물을 공해(public nuisance)를 유발하는 요인으로 인식한 미국, 일본 등 해외에서는 빈 자산 관리에 대한 조례를 제정하는 등 공공이 규제를 통하여 빈 자산 문제에 개입하고 있다<sup>154)</sup>.

언론 보도 자료 검토와 지자체 공무원 면담을 통해서 우리나라에서도 도시 유휴공간이 범죄 발생, 붕괴와 화재 위험 증가, 미관 저해 등의 문제를 야기한다는 사실을 확인하였으나, 이에 대한 실증적 연구는 미흡하였다. 세 개 지자체 유휴공간 발생 지역 주민들에 대한 면담조사 결과, 서구에서와 마찬가지로 우리나라에서도 유휴 또는 방치 상태의 도시공간이 주변에 방범 불안, 생활불편, 도시미관 저해, 부동산가격 하락 조장, 주변 평판 저하 등 부정적인 영향을 미치고 있음을 확인하였다.



[그림 4-41] 유휴공간이 주변에 미치는 부정적 영향  
※ 부산시 동구, 충주시, 나주시 유휴공간 인근주민 면담조사 결과

154) 미국 리보니아시(City of Livonia)의 유휴 또는 방치 건축물 조례(Vacant and Abandoned Building Ordinance)는 “시 의회는 빈 그리고 버려진 구조물이 커뮤니티에 문제를 일으킨다고 판단한다. 그것은 자산의 가치를 하락시키고, 악영향을 초래하며, 삶의 질을 약화시키고, 공공의 건강과 안전 그리고 복지에 영향을 줄 뿐만 아니라 인간의 상해와 범죄 활동에 이르게 한다. 또한, 빈 그리고 버려진 구조물은 시의 행정적·법적 규제에 있어 과도한 비용을 유발시킨다. 이러한 이유로, 시 의회는 빈 그리고 버려진 자산의 장기적 방치를 리보니아 시민에게 용인할 수 없는 현상으로 규정한다.”는 선언으로 시작한다.

### 3) 근린 단위의 지역 여건에 따라 발생 양상과 특성에 차이

부산시 동구, 충주시, 나주시 유희공간 분포와 특성에 대한 심층조사 결과 조사대상 지역 내에서도 유희공간 분포는 근린 단위의 지역 여건에 따라 상이하게 나타났다. 부산시 동구의 매축지와 초량6동 지역은 지형적 요인, 필지상황, 도시개발여건 등이 상이하여 유희공간 분포가 전혀 다른 양상으로 나타났다. 충주시에서도 구도심과 저층주거지 지역, 나주시 읍성(구도심)과 영산포에서도 유희공간 발생 요인과 분포 양상은 차이를 보였다.

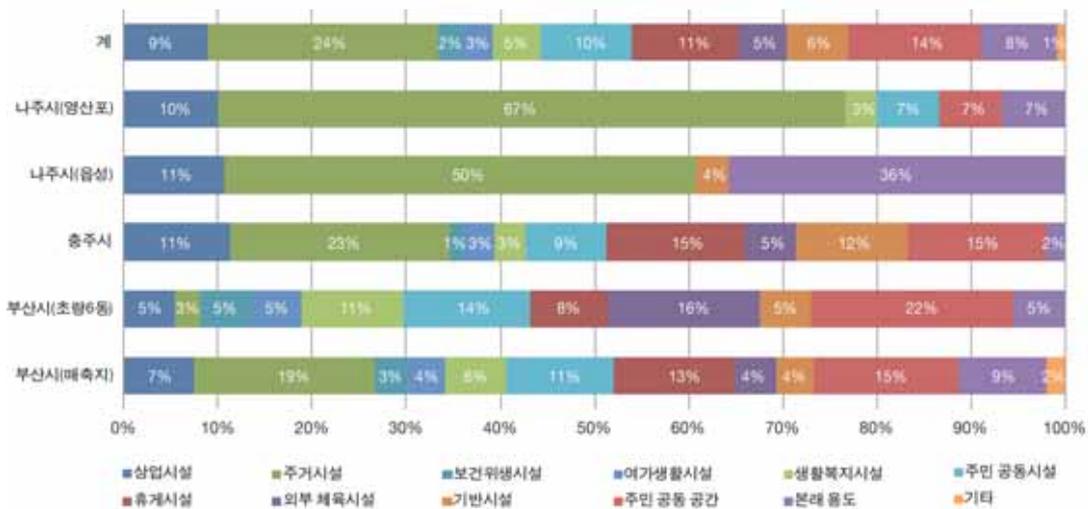
	부산시 동구		충주시		나주시	
	매축지	초량 6동	구도심	저층주거지	읍성(구도심)	영산포지역
도시개발여건	개발지연	사업구역	재생계획	-	보존지구 사업구역	사업구역
물리적 환경	평지/고립	구릉지	양호	평지/양호	양호	양호
사회경제여건	인구감소 / 고령인구비율 높음					
	개발이억기대					
분포특성	밀집	분산	분산	밀집/분산	분산	밀집
건축물특성	1층 주택		혼재	1층 주택	혼재	혼재
유희현황	대체로 양호	열악	열악/물리적 손상 심각		열악/물리적 손상 심각	
주민인식	개발기대방치	생활불편	방법불안 / 생활불편 등		생활불편	범죄안전
주민기대	텃밭	텃밭	주거/상업		주거/본래용도	주거/상업
	노후주거지 개발지연	노후주거지 구릉지역	구도심 공동화	노후주거지 주변양호	구도심 공동화	지역산업 쇠퇴
	D-1	D-2	B	D-3	B	C

[그림 4-42] 유희공간 발생원인, 분포특성, 주변영향 차이에 따른 유형 구분

그러나 위의 여섯 개 지역의 유희공간 발생이 모두 개별적인 특성만 가지는 것은 아니다. 인구 감소, 노령인구 증가 등 인구사회학적 여건은 모두 공통적으로 나타나서 유희공간 발생이 지역 쇠퇴에 수반되는 현상임을 확인하였다. 또한 도시 위계와 주요 용도분포 등에 따라 공통적인 특성을 보였는데, 예를 들어 충주시와 나주시 구도심 지역은 여러 용도 건축물의 복합적 유희가 일어나고, 유희공간은 분산되어 분포하며 인접 건축물과 필지의 상태는 양호하다는 점, 지역의 문화자원을 활용한 다양한 재생 계획이 추진되고 있다는 점 등의 여러 특성을 공유한다. 노후주거지는 점도조건이 열악하고 기반시설이 낙후한 지역을 중심으로 소규모 필지에 위치한 저층 단독주택의 유희화가 진행된다는 점에서 공통적인 특성을 보이나, 정비사업지구 지정 유무와 지형적 여건 등에 따라 발생 양상에 차이를 보였다. 지역 산업 쇠퇴에 따른 공동화를 겪고 있는 나주시 영산포지역의 경우 앞

의 두 유형과 구별되는 특성으로, 주거, 상업, 산업 용도의 유희시설이 혼재되어 있고 필지 규모 또한 다양하게 분포하며 유희공간이 밀집되어 지역 전체가 슬럼화되고 있다.

유희공간 활용 방향에 대한 지역 주민의 수요도 근린 단위에 따라 큰 차이를 보인다. 부산시 동구의 매축지와 초량6동은 하나의 자치구에 속한 노후주거지임에도 불구하고 주민들의 선호 프로그램은 지역에 따라 다르게 나타난다. 구릉지에 위치한 초량6동 지역에서는 체육시설이나 텃밭 등 주민 공동공간에 대한 수요가 높은 반면, 매축지에서는 상업이나 주거시설로 재활용되기를 바라는 비율이 초량6동에 비해 높게 나타났다.



[그림 4-43] 유희공간 활용시 선호 프로그램에 대한 주민 인식 조사 결과

하나의 도시 내에서도 근린 단위의 특성에 따라 유희공간 발생이 다른 양상으로 나타난다는 것은 유희공간에 대한 관리와 활용 방안 역시 차별화되어야 함을 뜻한다. 따라서 유희공간의 관리 및 활용 정책은 미시적 접근에 의한 필지 단위의 현황 조사에 근거하여 근린의 유희공간 발생 특성을 파악한다는 전제에서 출발하여야 할 것이다.

## 4. 조사 대상 지자체 유희공간 관리·활용 정책의 가능성과 한계

### 1) 가능성

#### ① 유희공간 발생을 근린 쇠퇴의 결과 및 원인으로 바라보는 인식 고조

농어촌 인구가 급속하게 도시로 유출되면서 빈집 문제에 대한 사회적 관심이 높아지고 「농어촌정비법」과 「농어촌주택개량촉진법」 등에서 빈집 정비에 대한 법적 근거가 마련되는 등 제도적 개선이 있었으나, 도시 내 유희공간 문제는 상대적으로 중요하게 인식되지 않았다. 그러나 부산시, 충주시, 나주시에 대한 공무원 면담과 관련 정책·사업에 대한 분석 결과 유희공간 발생을 정책 현안으로 인식하고 이를 해결하기 위한 정책적 수단을 강구하고 있음을 확인하였다. 특히 부산시는 광역시와 각 구청에서 모두 유희공간의 정비와 활용을 위한 노력을 경주하고 있으며, 충주시 또한 2012년 ‘빈집정비계획’을 수립하고 시 전역의 빈집 조사를 실시하고 활용 방안을 모색 중이다. 나주시에서도 읍성 지역에 발생한 빈집을 조사하고 이를 거점으로 지역 재활성화 전략을 수립하고 있다.

#### ② 유희공간 활용을 통한 근린 재생 가능성 확인

지역 쇠퇴에 따른 유희공간 발생은 특정 지역, 특정 지자체의 문제라기보다는 국내 도시 전반에서 나타나는 문제이다. 실태조사 결과 세 개 지자체 모두에서 지역별로 정도의 차이는 존재하지만 도시 전역에 방치 성격의 유희공간이 발생하는 것을 확인하였다. 도시환경이 비교적 양호한 지역에서도 유희공간이 점적으로 또는 집중적으로 발생하였는데, 이들에 대한 체계적인 관리가 이루어지지 않아 주변에 악영향을 미치고 있음을 확인하였다. 부산시의 폐·공가정비사업과 서민생활환경개선사업, 산복도로 르네상스 사업에 따른 마을만들기 등에서는 방치되어있는 유희공간을 활용하여 근린을 점진적으로 재생시키는 시도를 하여 일부 지역에서 그 효과가 가시화되고 있다. 심층조사 대상지였던 부산시 동구 매축지와 초량6동에서는 빈집을 철거하고 텃밭을 설치하거나 리모델링하여 마을의 공동작업장 등으로 활용한 사례가 다수 확인되었는데, 이들 공간을 중심으로 주민들 사이의 소통이 활발해지고 공동작업을 통해 수익이 창출되는 등의 효과가 나타나고 있다.

#### ③ 민간 부문의 적극적 참여를 통한 유희공간 관리·운영 사례 증가

상기 사례에서 눈에 띄는 것은 민간 부문의 적극적인 참여이다. 유희공간을 공적 용도로 활용하기 위해서는 소유주의 동의가 전제되어야 하고 용도변경 이후에는 이를 지속

적으로 관리하고 운영해야 하므로 지역 주민의 적극적인 참여가 없이는 소정의 성과를 거두기 어렵다. 공적 자금을 투입하여 유희공간을 공공시설로 재생시켰음에도 불구하고 많은 시설이 다시 방치되는 사례가 많이 발생하는 이유이다.

부산시 동구 범일5동의 매축지는 민간 부문의 적극적 참여를 통해 유희공간이 제대로 활용되고 커뮤니티 활성화에 기여하는 좋은 선례가 되고 있다. 방치 건축물이 집중적으로 분포하는 매축지는 부산시 동구의 서민생활환경개선사업구역으로 지정되면서 공공부문의 재정지원도 있었으나, 무엇보다 안효득 마을계획가와 사회적 기업 ‘인사이트영’ 등이 지역에 상주하면서 공동작업장과 마을도서관 등으로 구성된 주민공동공간을 관리, 운영하는 역할을 함으로써 지역이 점차적으로 활성화되고 있다.

## 2) 한계

### ① 지역 차원에서의 차별화된 정책방향 설정 노력 부족

유희공간 관련 정책과 사업은 지속적으로 증가하고 그 방향도 다변화하고 있지만 지역 차원에서 차별화된 정책방향을 설정하려는 노력은 부족한 실정이다. 지자체에서는 유희공간 활용을 통한 도심 활성화, 공가리모델링을 통한 저소득층 주거 임대, 폐가 철거 후 주차장 정비, 주민 공동텃밭이나 쌈지공원 조성, 도서관이나 어린이집 등 공공시설 확충 등 다양한 정책과 사업을 추진하고 있으나 유희공간의 발생 특성과 지역 수요에 대한 세심한 고려가 부족하여 실효성을 거두지 못하는 경우가 발생하고 있다. 유희공간 용도전환시 선호 프로그램에 대한 주민 면담 조사 결과를 보면 지역에 따라 주민의 수요 역시 상이하게 나타남을 알 수 있는데, 유희공간 정책이 근린 재생으로 이어지기 위해서는 근린 차원에서의 세밀한 현황 파악과 지역 수요 분석을 기반으로 맞춤형 정책을 추진해야 할 것이다.

### ② 도시 유희공간 현황 파악 및 지속적인 관리를 위한 시스템 부재

심층조사를 진행함에 있어 가장 큰 어려움은 유희공간에 대한 현황 파악이 제대로 되어있지 않다는 점이었다. 각 지자체에서는 유희 공공시설과 빈집 등에 대한 현황 조사가 산발적으로 이루어진 바 있으나, 이에 대한 관리와 지속적인 갱신은 전혀 이루어지지 않고 있는 실정이다. 각 지자체마다 지적과 건축물 관리를 위한 다양한 공간정보시스템을 갖추고 있음에도 불구하고 유희공간 관련 정보는 시스템 상에서 관리되고 있지 않았으며,

담당자가 개별적으로 장부를 관리하는 수준에 그쳤다.

### ③ 도시 유휴공간 활용을 위한 주체별 역할 분담 및 민간 참여 활성화 방안 미흡

중앙정부나 광역지자체에서 추진하는 다양한 정책과 사업이 지역에서 제대로 실행되기 위해서는 기초지자체 차원에서 유휴공간 발생에 대한 문제를 인식하여 체계적으로 현황 파악을 하고 지역 특성에 맞는 활용 방향에 대한 전략을 가지고 있어야 한다. 근린 차원에서 발생하는 문제에 대한 정보가 축적되고 이를 기반으로 상향식으로 정책 방향을 제시하고 이에 대해 중앙정부나 광역지자체 차원에서 재정 지원이 이루어진다면 정책과 사업의 실효성을 훨씬 더 높일 수 있을 것이다. 그리고 이러한 과정에서 민간 부문은 현장 정보를 지속적으로 지자체에 고지하고 사업 추진 과정에 적극적으로 참여하여 지역 수요가 반영될 수 있도록 노력을 경주해야 할 것이다.

산복도로 르네상스사업에서 도입하고 있는 마을계획가와 활동가 제도는 근린 재생에 있어 민간 부문의 참여를 유도하기 위한 시도로 판단되나, 역할에 대한 가이드라인이나 보수지급 근거 등이 미흡하여 역할 수행에 어려움을 겪고 있는 것으로 조사되었다.

### ④ 도시 유휴공간 발생 방지 및 활용 촉진을 위한 법제도적 근거 부재

도시 내 방치된 유휴공간이 근린환경에 미치는 악영향을 방지하고 활용을 촉진하기 위해서는 민간의 참여를 유도하고 필요한 경우 공공이 적극적으로 개입할 수 있는 법제도적 근거가 필요하다. 담당 공무원 면담 결과, 현행법 하에서는 유휴공간이 심각한 공해(public nuisance)를 유발함에도 불구하고 이를 철거하거나 공공 용도로 재활용할 수 있는 근거가 미비하여 유휴공간 정비에 어려움이 있다는 점을 지적하였다. 특히 현행 지방세법에 따른 재산세 과세 표준에 의하면 건축물보다 토지에 부과되는 재산세가 훨씬 높아서 소유주들이 건축물을 전혀 사용하지 않음에도 불구하고 방치하는 경우가 증가한다.

### ⑤ 도시 유휴공간 정비를 위한 재정적 지원 부족

유휴건축물을 철거, 정비, 관리, 재활용하기 위해서는 공공부문에 의한 재정 지원이 필요하다. 부산시에서는 2011년에 폐가에 대한 철거비를 지원했는데, 한 개 동당 950만원의 예산이 소요되었다. 그러나 2012년에는 동당 철거비용이 800만원으로 감액되는 등 재정 지원이 점차 줄어들고 있으며, 중앙정부 차원에서의 재정 지원은 전혀 이루어지지 않고 있어서 사업의 지속적인 추진에 어려움을 겪고 있다.



## 제5장 해외 유휴공간 관리 및 활용 정책

1. 해외 유휴공간 정책 조사 개요
2. 미국 '빈 자산(Vacant Property)' 관리 정책
3. 일본 '빈 집(空き家)' 재생 정책
4. 영국 '빈 주택(Empty Homes)' 관리 정책
5. 시사점

### 1. 해외 유휴공간 정책 조사 개요

해외 유휴공간 정책조사는 다음과 같이 크게 세 가지 측면에서 진행하였다. 첫째, 유휴공간이 발생하게 된 사회적 배경과 원인을 살펴보고 유휴공간의 주요 유형을 파악한다. 둘째, 공공의 차원에서 유휴공간의 효율적 관리·활용을 위해 지원하고 있는 각종 정책(policy), 법률(law), 캠페인(campaign), 실태조사(survey), 예산(budget), 지원사업(project) 등을 파악한다. 셋째, 선도 사례를 심층 조사하여 중앙정부, 지방정부, 민간(제3섹터, 자선단체, 전문기업 등)간의 역할, 주요 업무, 절차 등을 파악한다.

[표 5-1] 유휴공간 관련 해외사례 주요내용 및 분석사항

주요내용	조사방법	분석사항
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 유휴공간 발생원인 및 배경</li> <li>· 주요 유휴공간 유형에 관한 정책적·제도적 개념 정립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 학술지 검색</li> <li>· 뉴스 및 웹사이트</li> <li>· 통계자료 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 유휴공간의 개념 정립</li> <li>· 정책대상으로서 유휴공간 유형</li> <li>· 유휴공간 관련 정책 추진 동향</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 유휴공간 관리 및 활용을 위한 정책 동향</li> <li>· 국가 및 지역 정책(제도, 사업, 계획) 현황 및 관계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관련 정부, 비영리단체, 민간 단체 홈페이지 검색</li> <li>· 관련 법령, 사업안내서, 업무 매뉴얼 수집/검토</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관련 제도 및 기준 분석</li> <li>*법, 조례, 디자인가이드 등</li> <li>· 지원정책 및 사업</li> <li>*캠페인(campaign), 실태조사(survey), 예산(budget), 지원 사업(project) 등</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관련 주체 및 주체별 역할 (지방정부, 전문가, 민간 등)</li> <li>· 절차 및 지원 프로그램</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 문헌조사</li> <li>· 관련자 인터뷰 실시</li> <li>· 기사 등 검색</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 선도사례 조사</li> <li>*사업배경 및 개요, 조성과정, 운영현황(계획수립, DB, 프로그램 등)</li> </ul>

## 2. 미국 ‘빈 자산(vacant property)’ 관리 정책

### 1) 빈 자산의 현황 파악 및 정책적 관심 고조

미국 내 유휴공간은 재산 가치를 강조하여 ‘빈 자산(vacant property)’이라는 용어를 사용하며, 특히 압류, 매입, 양도 등의 행위를 통해 방치되는 ‘빈 자산’의 재산권을 어떻게 처리할 것인가가 유휴공간 문제에 대처하는 기본적인 태도이다.

하지만 빈 자산이 경제적 손실뿐만 아니라 커뮤니티를 악화시키는 주요 원인으로 등장하고 이에 대한 경각심이 고조되면서 빈 자산은 단순히 개인의 문제가 아닌 사회적 문제라는 인식이 확산되었다. 이에 유휴공간은 주변에 미치는 영향력을 기준으로 빈 자산(Vacant Property), 버려진 자산(Abandoned Property), 문제 자산(Problem Property)으로 세분화<sup>155)</sup>된다.

[표 5-2] 유휴상태에 따른 자산(property)의 구분(미국)

구 분	내 용
빈 자산 (Vacant Property)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일차적으로 비어 있는 자산</li> <li>· 대부분 소유주(owner)가 존재하고 있어 도시적 차원에서 부정적인 영향을 미치는 상황은 아님</li> <li>· 일시적으로 거주하는 별장, 매매 과정 중인 건물, 비영리단체에 의해 재생 중인 건물 등이 대상</li> </ul>
버려진 자산 (Abandoned Property)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 빈 자산과 달리 소유자가 더 이상 자산에 대해 책임을 행사(재산세 지불 불가)하지 못하는 법적 상태의 자산</li> <li>· 소유주가 소유권을 상실한 이후 여전히 임차인(tenant)이 거주하는 경우도 일부 존재</li> </ul>
문제 자산 (Problem Property)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주변 커뮤니티에 악영향을 끼치는 자산</li> <li>· 비어 있거나 버려진 경우가 대부분이지만 문제 자산이라는 용어는 자산의 주변적 영향에 의해 판단 가능</li> </ul>

\* Leonard, R. Jennifer and Alan Mallach(2010) 내용을 바탕으로 재구성

빈 자산에 대한 문제의 심각성은 2000년대 중반을 기점으로 고조된다. 미국 우체국(United States Postal Service)을 통해 90일 이상 우편거래가 중단된 주소지를 대상으로 주택(2005년도) 및 비주택(2008년도)에 관한 빈 자산 현황을 파악하기 시작했으며, ‘미국 시장협의회(United States Conference of Mayors)<sup>156)</sup>’에서 ‘버려지거나 빈 자산(Vacant

155) Leonard, R. Jennifer and Alan Mallach(2010), *Restoring Properties, Rebuilding Communities: Transforming Vacant Properties in Today's America*, Center for Community Progress, p.46

156) ‘미국시장협의회’는 1932년에 출범하였으며, 인구 30,000명 이상의 미국 도시의 시장으로 구성되며, 현재

and Abandoned Property)’에 관한 의제를 다루면서 정책적인 관심이 촉발되었다. 이 결과, 2006년 이후 빈 자산을 전담하는 태스크포스(Task Force)가 설치되었으며<sup>157)</sup>, ‘미국 시장협의회’에 참여하는 도시들의 빈 자산에 대한 현황과 정책을 보여주는 보고서가 매년 발간<sup>158)</sup>되어 빈 자산에 관한 문제와 해결책을 공유하는 중요한 자료로 활용되고 있다.

지역 재활성화 관점에서 빈 자산과 관련한 다수의 지원 조직<sup>159)</sup>도 결성되는데, 대표적으로 ‘커뮤니티 진보를 위한 센터(Center for Community Progress, 이하 CCP)<sup>160)</sup>’를 들 수 있다. ‘커뮤니티 진보를 위한 센터(CCP)’는 빈 자산의 재활용을 주도한 ‘미국 빈 자산 캠페인(National Vacant Properties Campaign)’과 ‘제네시 연구소(Genesse Institute)’ 등이 연합하여 출범(2010.1)한 조직으로 법률 집행(Code Enforcement), 연체 자산 세금 개선(Delinquent Property Tax Reform), 토지 비축(Land Banking), 재사용 전략 (Reuse Strategies) 제안, 빈 자산 등록 참여 운동(Vacant Property Registration Initiatives) 등 광범위한 분야에서 커뮤니티 개선을 위해 빈 자산 활용방안을 제안하고 있다. ‘커뮤니티 진보를 위한 센터(CCP)’ 설립은 빈 자산이 더 이상 재산 가치가 아닌 커뮤니티와 밀접한 가치로서 인식하게 되었음을 보여주는 대표적인 예라고 할 수 있다.

## 2) 시대적 변화 및 지역적 특성에 따른 빈 자산의 증가

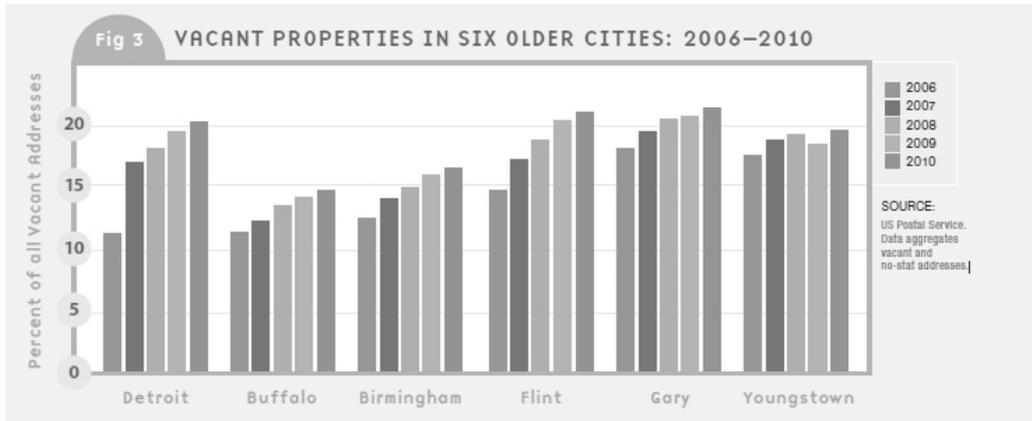
지난 40년 동안 대지와 건물이 지속적으로 공급된 결과 빈 자산은 급격하게 증가하고 있다. 1970년부터 2000년까지 30년에 걸쳐 두 배로 증가한 빈 자산은 2000년부터 2008년까지 8년 만에 다시 두 배가 되었으며, 2008년 기준으로 미국 내 주거부문의 빈 자산의 수는 470만 개에 달하여 이를 환산해보면 28개 주거 중 하나가 빈 자산(인구조사국 통계)으로 확인된다.

1,295개의 시가 참여하고 있다. “Organization Overview”, 「The UNITED STATES CONFERENCE OF MAYORS」, <http://www.usmayors.org/about/overview.asp>

157)“Vacant and Abandoned Properties Task Force”, 「The UNITED STATES CONFERENCE OF MAYORS」, <http://usmayors.org/vacantproperties/>

158)“Best Practice”, 「The UNITED STATES CONFERENCE OF MAYORS」, <http://usmayors.org/bestpractices/>  
159) CLR(Community Legal Resources), LISC(Local Initiative Support Coporation), MVOC(The Mahoning Valley Organizing Collaborative), Picture the Homeless 등이 있다.

160) 포드 재단을 비롯한 여러 사적 기금을 중심으로 워싱턴(Washington, DC), 플린트(Flint, Michigan), 뉴올리언스(New Orleans, Louisiana)의 3개 오피스를 운영 중이며, 워싱턴 오피스는 빈 자산과 관련한 국가적인 동향을 분석하고, 자신들의 작업을 국가적인 정책가들과 기관들에 알린다. 플린트 오피스는 실무를 위해 조직의 기술적 지원과 능력 개발에 초점을 두고 있으며, 뉴올리언스 오피스는 뉴올리언스 빈 자산 참여 운동(New Orleans Vacant Properties Initiative)의 근거지로서 국가주지역 차원의 파트너십을 위한 모델을 연구한다.



[그림 5-1] 미국 내 빈 주거 자산의 증가율  
 ※ 출처 : Leonard and Mallach(2010)

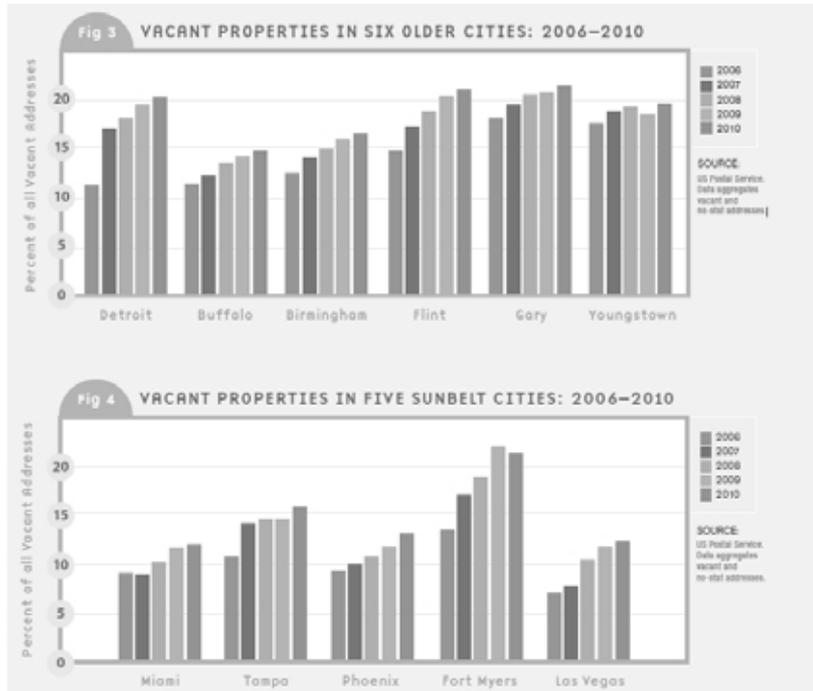
빈 자산의 발생 원인은 일반적으로 경제적인 침체로 인한 자산 소유 비율의 감소로 이해할 수 있으나 실제적으로는 도시 특성에 따라 복합적이고 다양한 원인에 의해 발생한다. 그 대표적인 발생 원인으로 도시 중심지 이동, 지역 부동산 시장 침체, 개인의 재정 악화, 관련 정책 및 업무의 개별화, 상반된 정책간의 충돌 등을 들 수 있다.

첫째, 도시의 중심지 이동으로 인해 빈 자산이 발생된다. 한 도시의 경제적 중심 및 인구가 새로운 지역으로 이동함에 따라 기존 지역의 주택 수요가 감소하여 빈 자산이 증가한다. 1960년 이후 경제적 중심 및 고용 인구가 도시에서 교외(Suburban)로, 중서부의 러스트 벨트(rust belt)<sup>161)</sup> 제조업 지대에서 선벨트 지역(sun belt)<sup>162)</sup>의 기술 산업 지대로 이동함에 따라 기존 도시를 중심으로 빈 자산이 증가하게 되었고 뉴욕과 보스턴 등 일부 도시를 제외<sup>163)</sup>하면 많은 빈 자산이 버려진 자산의 상태로 전환 중이다.

161) 러스트 벨트(rust belt) 지역은 미국 제조업의 호황을 구가했던 중심지였으나 제조업의 사양화 등으로 불황을 맞은 지역을 말한다. 오하이오와 펜실베이니아 등 제조업이 발달한 미 북부와 중서부지역을 가리킨다. 대표적인 도시로 과거 자동차 산업의 중심지였던 디트로이트, 철강산업의 메카였던 피츠버그, 그 외 필라델피아, 볼티모어, 멤피스 등이 이에 해당된다. 「위키디피아」, [http://en.wikipedia.org/wiki/Rust\\_Belt](http://en.wikipedia.org/wiki/Rust_Belt)

162) 선 벨트(sun belt) 지역은 '태양이 비치는 지대' 라는 뜻으로, 미국의 노스캐롤라이나 주에서 태평양 연안의 남부 캘리포니아에 이르는 북위 37도 이남의 지역을 총칭하여 일컫는다. 이 지역은 기후가 온화하고 공기가 맑아 생활 환경이 쾌적할 뿐만 아니라 풍부한 석유·저렴한 노동력·넓은 토지·세금 혜택 등 기업 활동에 유리한 조건을 바탕으로 첨단 기술 산업이 입지하였다. 뿐만 아니라 석유·군사·레저·전자부동산 등과 같은 미국의 5대 산업이 북부에서 이곳으로 이동하고 있다. 「위키디피아」, [http://en.wikipedia.org/wiki/Sun\\_belt](http://en.wikipedia.org/wiki/Sun_belt)

163) 지난 20년 동안 급격한 경제 회복을 통해 1970년대 이후 발생한 빈 자산들을 다른 용도로 전환하였다. Leonard et al(2010), op.cit., p.15.



[그림 5-2] 구도시 및 선벨트 도시별 빈 자산 증가율  
 ※ 출처 : Leonard and Mallach(2010)

둘째, 지역 부동산 시장의 침체로 인해 빈 자산이 발생된다. 경제 악화에 따른 고용 인구가 감소되는 지역을 중심으로 과거 건립된 집, 아파트, 상점, 공장 등의 부동산이 과잉 공급됨에 따라 소유주가 없는 빈 자산으로 급격히 전환되고 있다. 1910년대 오래된 도시를 중심으로 건립된 필라델피아의 로우 하우스(row house)나 크리블랜드의 중층 공장 (multi-story factories) 등은 오늘날 더 이상 사용되지 않는다.



[그림 5-3] 방치된 필라델피아의 로우 하우스  
 ※ 출처 : <http://www.futurity.org/>



[그림 5-4] 철거되고 있는 크리블랜드 공장  
 ※ 출처 : <http://www.eslichwrecking.com/>

셋째, 개인의 재정 악화로 인해 빈 자산이 발생된다. 고용률 하락과 해고 등으로 집세나 대출금 그리고 세금을 내지 못하는 소유자가 급증함에 따라 빈 자산은 증가하게 된다. 2005년 자료에 따르면, 미국의 실업률은 10%이지만, 빈 자산의 비율이 높은 플린트(Fling)와 디트로이트(Detroit) 지역은 15%에 이르고, 캘리포니아의 센트럴 밸리(Central Valley) 지역은 18% 이상이며, 디트로이트 시내는 25%에 달한다. 또한 2008년 서브프라임 모기지(Subprime Mortgage, 비우량 주택담보대출) 사태에서 비롯된 미국과 전 세계적인 경제적 위기로 인해 가계부채가 증가하여 개인의 빈 자산과 버려진 자산은 더욱 확대될 것으로 예상되고 있다.

넷째, 관련 정책 및 업무의 분산과 충돌로 인해 빈 자산이 발생된다. 비효율적인 행정시스템으로 인해 빈 자산의 관리·활용을 위한 시간과 비용이 가중된다. 지역 정부의 자산 관련 업무는 법률 집행(code enforcement), 치안(policing), 철거(demolition), 계획(planning), 매입(acquisition), 세수(tax collection), 양도(disposition), 프로젝트 파이낸싱(project financing) 등의 다양한 업무가 요구되는데, 업무의 관리와 책임이 여러 기관에 분산되어 있는 경우 빈 자산에 대한 종합적이고 효율적인 문제 해결을 어렵게 한다.

빈 자산의 개선과 상반된 정부 정책(governmental policy)이나 관행(practice), 지역 정부(local government)의 일부 정책들이 빈 자산의 활용을 저해하기도 한다. 단기적인 세금확보 정책은 개인의 재정위기와 자산 손실을 유발하고, 저소득층을 위한 주거 프로그램(Low Income Housing Tax Credit Program) 등 새로운 주택 건설 장려정책은 기존의 많은 임대주택의 공실을 초래한다. 또한, 새로운 대지(greenfield)에 건물이나 기반 시설 건립을 적극적으로 허용하는 토지 이용 규제(state and local land use regulation) 등으로 비거나 버려진 자산이 더욱 증가한다.

### 3) 빈 자산 문제 해결을 위한 관련 주체별 역할

“커뮤니티의 진보를 위한 센터(CCP)”에서 제시하고 있는 관련 주체별 역할<sup>164)</sup>을 현재 연방정부, 주정부, 지방정부, 기타 관련 주체별로 추진되고 있는 사례를 통해 살펴보고자 한다.

---

164) Leonard, R. Jennifer and Alan Mallach(2010), *Restoring Properties, Rebuilding Communities: Transforming Vacant Properties in Today's America*, Center for Community Progress, pp.39-43.

□ (연방(federal) 정부) 예산 지원 프로그램

연방정부는 NSP(Neighborhood Stabilization Program)을 통해 예산을 지원한다. NSP란 연방 정부가 압류(foreclosed)나 버려진(abandoned) 주거용 자산을 안정화시키기 위해 추진하는 예산 지원 프로그램으로, 오바마 정부 등장 이후 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development, HUD)의 주도로 시작되었으며, 초기 NSP1(2008년)<sup>165)</sup>가 NSP2(2009년)<sup>166)</sup>, NSP3(2010년)로 발전된다. 이로 인해 빈 자산에 대한 지방정부와 비영리적 커뮤니티 조직(CDC)에서의 예산 신청과 확보가 용이해졌다. 특히, 시카고(Chicago)와 미네아폴리스(Mineapolis)는 NSP의 성공 사례로 거론된다. 두 지자체는 단독 주택보다 집합 주택이 압류시 매매가 더욱 어려울 수 있다는 점에 착안하여, 압류 집합주택 리노베이션을 통해 저소득층 임대 주택(Affordable Rental Apartments)으로 활용하고 있으며, 이를 통해 저소득층 주거 안정화와 커뮤니티 증진에 기여하고 있다.



[그림 5-5] NPS의 지원을 받아 리모델링한 오리건주 Redmond 27th Street에 위치한  
듀플렉스 하우스의 전-후 모습

※ 출처 : <http://oregonon.org/newsletters/oregon-on-the-beat-july-21>

165) NSP1은 장기적인 전략적 접근이기 보다는 거래 활성화와 개별 자산에 초점을 맞춘 접근으로 NSP 펀드를 배분할 때, 압류 자산이 많은 커뮤니티에 많은 펀드를 지원하는 공식(Formula)에 따랐다. 그 결과, 상대적으로 빈 자산 문제가 심각하지 않은 선벨트(Sunbelt)의 커뮤니티에 많은 펀드가 지원되어, 비용-효과 측면에서 실질적 효과를 거두기 어려웠다. " Neighborhood Stabilization Program Grants", 「HUD.GOV」, [http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program\\_offices/comm\\_planning/communitydevelopment/programs/neighborhoodspg](http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/comm_planning/communitydevelopment/programs/neighborhoodspg)

166) 공식(Formula)이 아닌 각 주나 시의 전략적이고 시장중심적인 계획안의 경쟁적 평가에 따라 예산을 분배하여 NSP1보다 많은 예산이 버려진 자산에 투입하였다. "Chicago NSP helps fill demand for affordable rental housing", 「Chicago NSP」, <http://www.chicagonsp.org/news/1510>

□ (주(state) 정부) 빈 자산의 활용·관리를 위한 법률 제정 및 현황 관리

뉴 저지(New Jersey) 주의 채권자 책임법률(Creditor Responsibility Law, 2010)은 기존 압류(Foreclosure)절차<sup>167)</sup>를 개선하여 압류가 발생하는 순간부터 대출기관(채권자)에게 관리 책임을 부여하고 이 정보를 정부기관에 제공하는 것을 의무화하는 법률이다. 시행 결과 지방자치정부(municipality)가 별도의 비용을 들여 빈 자산을 파악할 필요가 없을 뿐만 아니라 지역 전반의 빈 자산 모니터링이 가능해졌다. 더불어, 주 정부의 다른 법률에 근거한 지역 종합 전략(comprehensive local strategy)과 연계하거나 문제 자산 경감 법률(Nuisance Abatement Law), 버려진 자산 재생 법률(Abandoned Property Rehabilitation Act) 등의 관련 법률과 함께 빈 자산 문제에 대한 종합적인 접근과 관리가 가능해졌다.

□ (지방(County) 정부) 빈 자산의 관리를 위한 토지 비축 프로그램 운영

플린트(flint)시<sup>168)</sup> 내 제네시 카운티 재무부(Genesee County Treasurer's Office)와 함께 협력<sup>169)</sup>하고 있는 제네시 카운티 토지 비축 은행(Genesee County Land Bank, GCLB, 2004)은 공공-민간-비영리 조직이 협력하여 빈(혹은 버려진) 자산의 취득·개발·판매를 통해 쇠퇴 지역의 커뮤니티를 회복하는 역할을 한다. 토지 비축 은행(GCLB)은 1999년의 미시간 주 입법부(Michigan State Legislature)의 '압류 자산에 대한 생산적 활용을 위한 시스템' 즉, 빈 자산에 대한 4-7년에 걸친 압류 절차를 1-2년으로 줄이고, 압류 자산에 대해 정부가 적극적으로 개입할 수 있다는 법률에 근거하여 설립되었다.

토지 비축 은행(GCLB)의 운영으로 토지 비축 자산에 대한 350만 달러의 철거 비용을 통해 1억 9백만 달러 이상으로 주변 자산 가치가 상승하였으며, 오랫동안 비어있던 듀란트 호텔(Durant Hotel)이 새로운 학생 기숙사로 개조되는 등 재생을 위한 410만 달러의 복합 개발사업(미시건 대학 인근)을 통해 7개의 빈 자산이 150호의 주거와 6만 제곱피트의 상업 공간으로 전환되었다.

---

167) 대출기관(lender)들이 이득이 많지 않은 버려진 자산에 대한 압류 절차를 지연시켜 주(또는 지역)정부에서는 정확한 빈 자산 현황 파악이 어려우며, 압류 절차를 거치지 않은 방치된 버려진 자산으로 인해 지역 커뮤니티에 악영향 초래한다.

168) 미국 미시건 주의 남동부에 있는 공업도시로서 제네시 카운티(Genesee County)의 중심도시로, 디트로이트와 함께 미국 자동차 산업의 중심도시이며 자동차 산업의 쇠락과 더불어 급격히 쇠퇴하고 있다.

169) "About us", 「Genesee County LAND BANK」, <http://www.thelandbank.org/aboutus.asp>



[그림 5-6] 기숙사로 개조중인  
듀란트 호텔(Durant Hotel)의 내부

※ 출처 :

<http://www.flintexpats.com/2010/07/durant-hotel-renovation.html>



[그림 5-7] 아파트로 리모델링 될  
베리지 호텔(Berridge Hotel)

※ 출처 :

<http://forum.skyscraperpage.com/showthread.php?t=141658>

- (비영리 커뮤니티 조직(CDC, Community Development Corporation)) 지역정부와의 협력을 통한 활용전략 수립 및 현황 DB 관리

디트로이트(Detroit)시<sup>170)</sup>의 CDC 중의 하나인 CLR/DVPC(Community Legal Resources and Detroit Vacant Property Campaign)는 활용 전략을 수립하고 CAPP(Community Property Preservation Program)<sup>171)</sup>등의 예산 프로그램을 신청한다. CAPP은 커뮤니티 내 빈 자산의 해결을 위한 관련 조직들을 경제적으로 지원<sup>172)</sup>하는 프로그램으로 최근 SAFE(Security Alternative and Funding Empowerment)라는 보조금 제도로 전환되어 보다 거시적 차원의 안전(Security) 확보를 위해 빈 자산의 안정, 미화, 개선 등을 지속적으로 지원한다. 또한 CLR/DVPC는 커뮤니티 안전(Community Safty)을 확보하기 위해 다음의 그림과 같이 빈 자산(Vacant Structures and Vacant Lots)의 외관 개선과 재활용, 가시성 및 안전 향상의 세부 추진방안을 제시한다.

170) 자동차 산업의 중심이자 미시건 주의 최대 도시이다. 오늘날 미국 자동차 산업의 쇠퇴와 함께 도시 쇠퇴 현상이 진행되고 있는 대표적인 도시로서 빈 자산과 버려진 자산의 문제는 이미 1980년대 이래로 오랜 시간 동안 진행되어 왔으며, 최근의 주택 시장의 급격한 위기와 함께 더욱 가속화되고 있는 실정이다.

171) 보조금은 정부기관(예: U.S. Department of Housing and Urban Development, Michigan State Housing Development Authority (MSHDA) 등) 에서부터 사적 기금 및 재단(예: Bank of America, JPMorgan Chase, The Annie E. Casey Foundation, W.K. Kellogg Foundation 외 다수)에 이르는 다양한 기관 등을 통해 모집된다.

172) 2009년에 CAPP는 34개의 조직에 보조금을 제공하였는데, 지원받은 조직들은 길 청소, 조경, 빈 자산 조사 및 지도 작성, 태양광 설치 등의 활동을 전개하였다. 이들 중 한 조직은 283개 빈 자산의 사진 촬영과 문서화를 진행하였으며, 현재 이것들은 철거가 진행 중이다. 특히, 초등학교 근처의 빈 자산에 대한 조사와 미화 활동은 등하고 하는 학생들에 대한 실질적인 안전을 확보한 것으로 평가받고 있다.

**STRATEGIES AND RESOURCES TO ADDRESS VACANT  
STRUCTURES, VACANT LOTS, AND COMMUNITY SAFETY**



COMMUNITY LEGAL RESOURCES  
615 Griswold, Suite 1400  
Detroit, MI 48226  
313.962.3171  
www.cldrinc.org  
www.detroitvacantproperty.org

**VACANT STRUCTURES**

STRATEGIES:

**Disguise vacancy**

- Plant flowers to improve landscape
- Mow lawn and clean up leaves
- Install decorative solar lighting
- Decorate with holiday decorations
- Install decorative fencing

**Protect structure**

- Board up and secure property entrance points
- Install solar motion lights near entrance points

**Improve appearance**

- Install graphic windows and doors over boards
- Paint boards to look like windows/doors
- Paint boards a neutral color to match exterior
- Hold a mural painting contest with youth on boards
- Start adopt-a-house program where a block or homeowner maintains exterior
- Have a youth survey team survey and clean properties
- Paint over graffiti prone spots with neutral paint or a mural
- Form a code enforcement patrol to frequently report problems and post reports on properties

**Occupy property**

- Start a neighborhood marketing campaign to attract residents to neighborhood
- Organize a home tour event to display available vacant structures

RESOURCES:

Detroit Vacant Property Campaign: Vacant Property Toolbox, 2<sup>nd</sup> ed.

**VACANT LOTS**

STRATEGIES:

**Discourage dumping**

- Plant trees in a perimeter to show property is being maintained
- Plant a street edge barrier of plants and flowers (not potted plants)
- Use attractive barricades to prevent entrance into property
- Install fencing between adjacent lots
- Plant large volumes of flowers (i.e. sunflowers, etc)
- Install security lights on lot
- Record and report activity on lot by patrol or camera

**Improve appearance**

- Mow lawn and clean up leaves
- Clean up debris and items dumped on property
- Start adopt-a-lot program
- Have a youth survey team survey and clean properties
- Install decorative fencing

**Reuse lot**

- Create a rain garden or natural storm water management area (i.e. bioswales)
- Create an art garden
- Put up free-standing murals and facilitate a mural contest
- Install community garden beds
- Plant a natural area or native planting
- Create a natural neighborhood pathway
- Plant a flower garden (i.e. cut flowers)

RESOURCES:

Detroit Vacant Property Campaign: Vacant Property Toolbox, 2<sup>nd</sup> ed.

Reimagining Cleveland: Ideas to Action Resource Book

Reimagining Cleveland: Vacant Land Pattern Book

Philadelphia Horticultural Society: Basic Land Stabilization Treatments

Philadelphia Horticultural Society: Reclaiming Vacant Lots

**COMMUNITY SAFETY**

STRATEGIES:

**Increase visibility**

- Illuminate all areas including doorways, sidewalks and streets
- Ensure visibility of doorways
- Pick up trash and debris
- Eliminate blind spots or areas that cannot be viewed
- Remove debris from alleyways
- Illuminate alleyways with solar lights
- Remove/trim overgrowth/dead foliage

**Increase Security**

- Start a vacant property patrol
- Start daily neighborhood walking clubs
- Start a walking school bus or other method of safely walking kids to school
- Use signifying elements to flag vacant properties (i.e. reflectors) for easy report and detection

**Increase awareness**

- Hold a community safety seminar
- Start a neighborhood phone tree, email chain, or text chain to inform about potential security issues

RESOURCES:

SafeGrowth: Creating Safety & Sustainability through Community Building and Urban Design

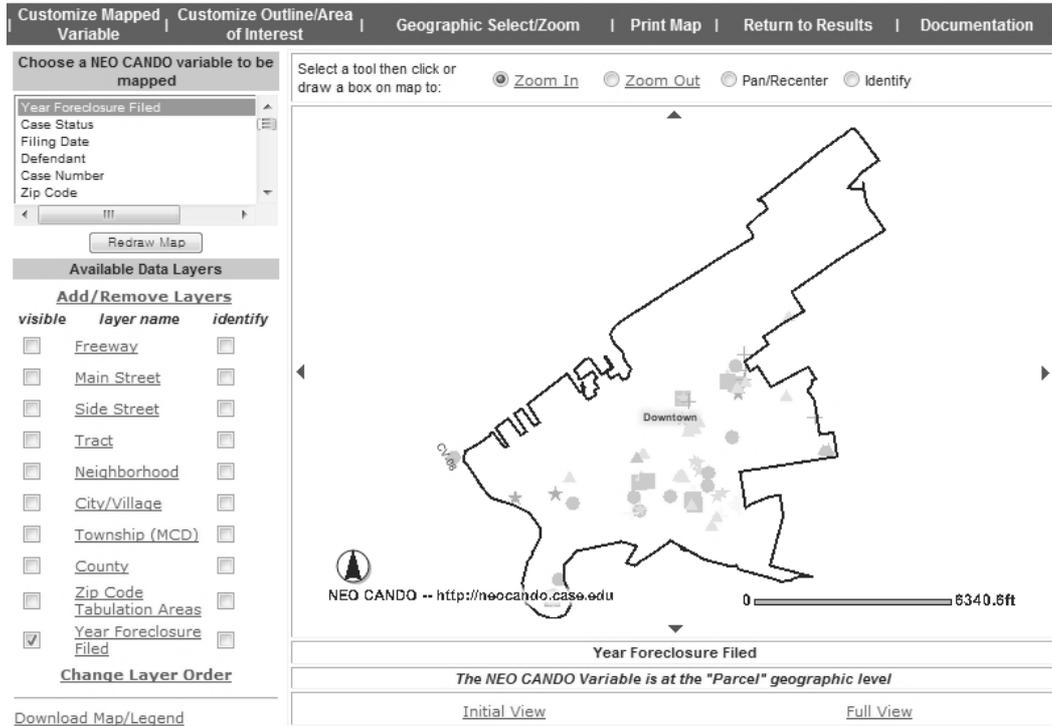
Walking School Bus Guide Book

[그림 5-8] Detroit Vacant Property Campaign 웹사이트

※ 출처 : <http://detroitvacantproperty.org/>

또한 CDC는 주정부 또는 지방정부와의 협력을 통해 체계적인 현황 시스템을 구축한다. 예를 들어, NEO CANDO(Northeast Ohio Community and Neighborhood Data for Organizing)는 케이스 웨스턴 리저브 대학(Case Western Reserve University)이 운영하는 오하이오 주의 자산 정보 시스템으로 오하이오 주의 북동쪽 17개 카운티의 자산 및 사회경제 데이터를 웹기반을 통해 공공에 무료로 제공하고 있다. NEO CANDO는 1988년에 시작된 데이터베이스이며, 다양한 비영리 조직, 재단, 그리고 지역 정부 기관의 오랜 지원과 협력을 통해 CleveInfo, Cleveland Housing Network, Enterprise Foundation 및 Neighborhood Progress 등이 조직한 지번 중심의 데이터로 통합되었다. 2010년 미국 부동산 위기 이후 압류(Foreclosure) 방지와 커뮤니티 강화를 목적으로 구축되었으며 웹상에서 다양한 엑셀 및 지도 이미지 생성이 가능하여 인구, 범죄, 건강, 자산 성격 및 매매, 청소년 비행, 아동 학대, 자산 저당, 학교 등록 및 출석 관련 데이터 등을 제공<sup>173)</sup>한다.

유사한 시스템으로 머시 포트폴리오 서비스(Mercy Portfolio Services)<sup>174)</sup>가 운영하는 커뮤니티 센트럴(Community Central), 재투자 펀드(Reinvestment Fund)에 의해 만들어진 정책 지도(Policy Map)<sup>175)</sup> 등이 있는데, 개발 초기에는 저소득층의 주거 안정화와 커뮤니티의 강화를 위해 비영리로 구축되었으나 현재는 지역 정부의 위탁을 통해 운영되고 있다.



[그림 5-9] Neo Cando 웹사이트

※ 출처 : <http://neocando.case.edu/cando/index.jsp>

기타 관련 주체로 사적기금기관(private funder), 개발업자(developer), 부동산업자(reealtor), 대출기관(lender) 등이 빈 자산의 활용에 관여하고 있다.

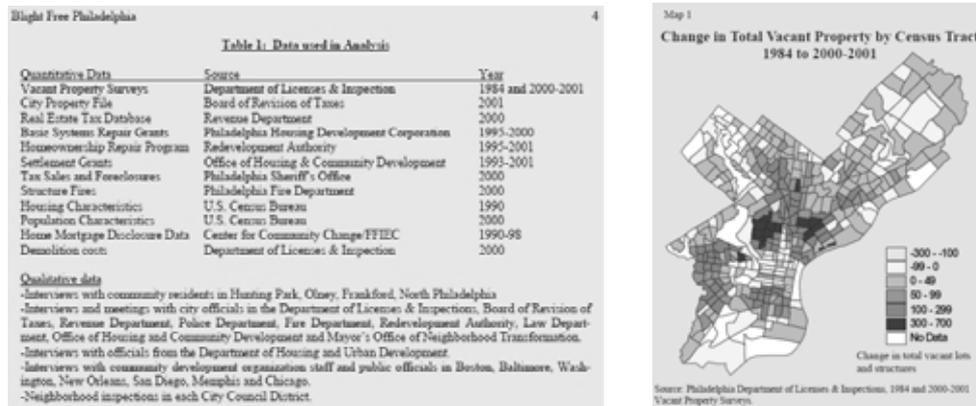
173) “NEO CAND0”, 「Case Western Reserve University」, <http://povertycenter.case.edu/neocando.html>  
 174) 수천여의 빈 자산과 버려진 자산의 재사용 프로그램(reuse program)을 지원하는 시스템으로 강력한 웹기반의 도구로서, 머시(Mercy)는 다른 도시와 비영리 조직에 이 시스템의 공식적인 사용을 허가한다.  
 175) 인구 통계 단위(census tract)를 기반으로 폭넓은 범위의 데이터와 지도를 제공하며, 이를 통해 지역 계획과 연구 활동을 지원한다.

#### 4) Philadelphia<sup>176)</sup> LISC(Local Initiatives Support Corporation)에 의한 빈 자산 프로그램

필라델피아는 교외화(suburbanization)에 따른 인구 유출과 슬럼화로 빈 자산이 급증하고 있다. 19세기 전통산업이었던 섬유산업이 20세기 초반 이후 쇠퇴하기 시작하면서, 이곳에서 일하던 많은 수의 흑인인구가 빈민층으로 전락하고 자동차의 보급 확대로 중산층 백인들이 교외로 이동함으로써 도시 중심부의 인구 감소와 슬럼화가 가속화<sup>177)</sup>되었다.

1950년에 207만명에 이르던 인구가 현재는 152만명으로 감소하였으며, 인구 구성 역시 흑인(42.2%), 백인(41.0%), 히스패닉(12.3%), 아시안(6.3%) 순으로 흑인이 백인보다 많은 특징을 보인다<sup>178)</sup>. 이와는 달리 필라델피아 시 주변의 교외지역(suburban areas)은 많은 수의 중산층 이상의 백인들이 거주하고 있다.

이에 따라 도시 차원의 주민 재생 노력과 커뮤니티 중심의 다양한 재생 프로젝트가 추진되었으나, 비거나 버려진 자산은 대략 15,000에서 25,000개소에 이르며<sup>179)</sup>, “Blight Free Philadelphia(2001년)” 보고서<sup>180)</sup>에 따르면 지난 15년 동안 꾸준히 증가하고 있다.



[그림 5-10] 빈 자산 분석 자료 및 지역별 변동 현황

※ 출처 : Eastern Pennsylvania Organizing Project and the Temple University Center for Public Policy(2001)

176) 필라델피아는 미국 펜실베이니아주의 최대 도시로서 1776년 필라델피아의 인디펜던스 홀(Independence Hall)에서 독립선언이 발표되었고, 1790-1800년 미국의 수도였으며, 19세기 초에는 미국에서 가장 큰 도시

177) 「위키디피아」, <http://en.wikipedia.org/wiki/Philadelphia>

178) 「위키디피아」, <http://en.wikipedia.org/wiki/Philadelphia>

179) Philadelphia LISC & the National Vacant Properties Campaign(2010), *Improving Philadelphia's Vacant Property Programs*, pp.6-7

180) EPOP(Eastern Pennsylvania Organizing Project)와 템플 대학 공공정책센터(Temple University Center for Public Policy)의 협력 하에 시행하였다. Eastern Pennsylvania Organizing Project and the Temple University Center for Public Policy(2001), *Blight Free Philadelphia*, Philadelphia.

필라델피아의 빈 자산 문제에 주도적으로 참여하고 있는 조직은 지역 운동 지원 법인(이하 LISC)이다. LISC는 1979년에 포드 재단의 지원에 의해 설립된 미국 내 가장 큰 커뮤니티 지원 조직으로 주민들 스스로 자신들의 커뮤니티를 보다 건강하게 지속할 수 있도록 지원<sup>181)</sup>한다. Philadelphia LISC는 필라델피아 지역 프로그램으로서 비영리적 커뮤니티 조직(CDCs)과 함께 커뮤니티 증진을 위한 다양한 활동을 전개<sup>182)</sup>하고 있는데, 1981년 설립 이래로, 274,500,000달러를 투자하였고, 882,200,000달러의 추가 자본을 유입하였으며, 6,665개 이상의 주거 개발과 150만 제곱 피트의 상업 및 기타 공간 개발에 참여하고 있다.

※ Philadelphia LISC 주요활동

- 커뮤니티 성장을 위한 서비스와 결과물의 제시
- 삶의 질 향상을 위한 커뮤니티 프로그램과 운동(initiatives)의 지원
- 상업가로(commercial corridor)의 강화와 커뮤니티의 미관 향상
- 문제에 처한 커뮤니티의 대변
- 커뮤니티 개발에 관한 정보 센터
- 필라델피아 재생을 위한 혁신적인 기법과 종합적인 전략의 개발

대표적인 사업으로 Project H.O.M.E, 1515 Fairmount Avenue<sup>183)</sup>, The Journey of Hope Project<sup>184)</sup>, Ambassadors Program<sup>185)</sup>, The Karen Donnelly Townhouses, The Women's Community Revitalization Project<sup>186)</sup> 등을 들 수 있다.

181) LISC는 커뮤니티가 일하기 좋고(to work), 사업하기 좋고(to do business), 아이를 키우기 좋은(to raise children) 장소가 되는 것을 지향하며, 이를 위해 지역의 커뮤니티 개발 조직에게 경제적 지원(loans, grants, and equity investments), 정책적 지원(local, statewide and national policy support), 기술관리적 지원(technical and management assistance)을 함, 커뮤니티 문제에 초점을 맞춘 비영리 성격의 전국적인(national) 조직이다. 미국 내에 30개의 지역 사무실에 약 350여명의 직원이 근무하고 있으며, 여러 사적 기금(private funder)과 개인의 기부 그리고 공공 지원에 의존하고 있다. 지난 30년 277,000 개의 집과 아파트, 139개의 학교, 164 개의 탁아 시설을 건립하였다. 「LISC」, <http://www.lisc.org/>

182)「LISC SUCCESS STORIES」, 「LISC Philadelphia」, <http://www.philadelphialisc.org/success-stories.html>

183) 저소득층의 주거(affordable housing) 안정화를 목표로 필라델피아 시의 주거 및 커뮤니티 개발 부서(the City Office of Housing and Community Development)와 함께 비영리적 조직인 Project H.O.M.E을 지원하여 저소득층 주거 세금 용자(Low Income Housing Tax Credit, 1990년대 초기) 실시한다. 현재 최초 15년의 세금 용자 준수 기간(Tax Credit Compliance Period)에 도달한 상태이며, 1년여의 전문적 자문을 통해 자산 이주 전략을 수립하여 노숙인들에게 110여개의 저소득층 주거를 제공하고 있다. 「LISC Philadelphia」, op. cit.

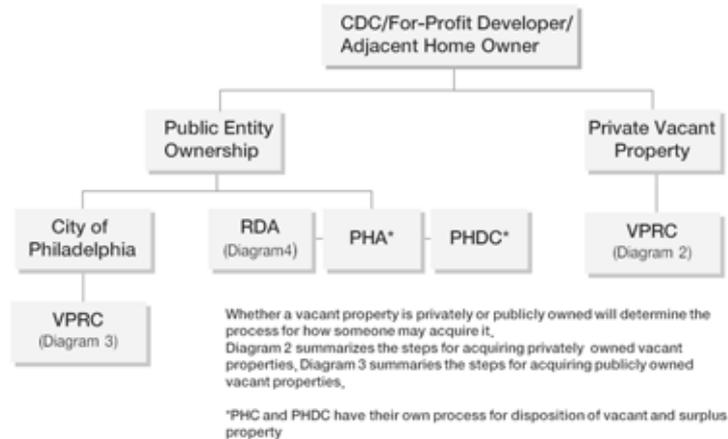
184) 고등학생들에게 더 좋은 교육을 통한 더 좋은 삶을 제공하기 위해 대학입학시험 준비를 돕는 자금 지원과 안전하고 따뜻한 환경을 제공한다. 「LISC Philadelphia」, op. cit.

185) 유니버시티 시티(University City) 지역의 거주민, 노동자, 학생 그리고 방문객에게 안전하고 따뜻한 환경을 제공하기 위한 Ambassadors(유니버시티 시티 지역의 가로를 도보와 자전거로 순찰하는 비무장 경찰관) Program에 자금을 지원하여 이를 통해 커뮤니티의 안전성 확보 및 주변 커뮤니티의 거주민들과 신뢰를 회복하였다.

186) 지불가능 주택(affordable housing)이 부족하여 인구유출과 도시쇠퇴가 심각한 필라델피아 북동쪽에 거주하는 극빈층 가족들을 위한 32개의 신축 타운 하우스 개발, 「LISC Philadelphia」, op. cit.

필라델피아 도심은 20세기 중반 이후 지금까지 빈 자산 문제가 심각하게 제기되었음에도 불구하고 이를 해결하기 위한 현황 파악과 방지를 위한 행정적 노력이 부족<sup>187)188)</sup>하였다. 특히, 기존 빈 자산 처리를 위한 행정절차는 취득과 매각의 과정에서 여러 기관에 걸쳐있어 복잡하고 비효율적이었다. 구체적으로 살펴보면, 취득 과정에서 공공의 빈 자산은 필라델피아 시 빈 자산 검토 위원회(Vacant Property Review Committee, VPRC), 재개발 당국(Redevlopment Authority, RDA), 필라델피아 주거 당국(Philadelphia Housing Authority, PHA), 필라델피아 주거 개발 법인(Philadelphia Housing Development Corporation, PHDC)에서 분산 관리되고 있어, 빈 자산의 매매가 원활하게 이루어지기 어려웠다. 또 민간의 빈 자산은 빈 자산 검토 위원회(VPRC)가 통합 관리하고 있었으나, 세금 연체로 인해 발생하는 빈 자산은 필라델피아 시의 보안관 경매(Sheriff Sale)를 통해 처리되어 다른 유형의 빈 자산과는 취득 절차가 다른 실정이었다. 빈 자산 검토 위원회(VPRC) 역시 빈 자산의 취득·매각의 과정에 있어 검토와 승인 등의 여러 단계가 필요했다.

Diagram 1: Getting Started- Determining Ownership



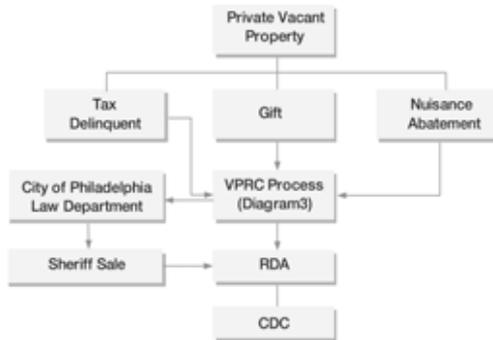
[그림 5-11] 공적·사적 자산의 취득절차 구분

※ 출처 : Philadelphia LISC & the National Vacant Properties Campaign(2010)

187) 2007년 펜실베이니아 대학 펠스 정부 연구소(University of Pennsylvania's Fels Institute of Government)에 따르면, 필라델피아의 빈 자산 취득을 위해서는 12개의 다른 시 기관에서 54개의 단계를 거쳐야 한다. Philadelphia LISC & the National Vacant Properties Campaign(2010), op. cit., p.4.

188) Eastern Pennsylvania Organizing Project and the Temple University Center for Public Policy(2001). *Blight Free Philadelphia*, Philadelphia.

Diagram 2: VPRC Processes for Acquiring Private Vacant Properties



[그림 5-12] 사적 자산의 취득 절차

※ 출처 : Philadelphia LISC & the National Vacant Properties Campaign(2010)

Diagram 3: VPRC Review Steps for Acquiring and Disposing of Vacant Properties



[그림 5-13] 자산의 취득 및 매각을 위한 VPRC 검토 단계

※ 출처 : Philadelphia LISC & the National Vacant Properties Campaign(2010)

문제 해결을 위해 Philadelphia LISC는 빈 자산과 관련된 불필요한 행정절차를 간소화하고 지역 조례(local ordinances), 시헌장(the City Charter), 주 법률(state law), 기존 정책 및 기관별 업무를 개선하여 비영리적 커뮤니티 조직(CDCs)과 민간 개발업자(private developers)가 효과적으로 빈 자산을 활용(2010)<sup>189)</sup>하는 방안을 제안<sup>190)</sup>한다.

- ※ Philadelphia LISC의 빈자산 활용 방안(2010)
- 빈 자산의 취득, 이전, 그리고 재사용을 위한 빈 자산 개선 전략 확립
  - 빈 자산 문제의 정확한 범위 설정을 위한 시 차원의 빈 자산 목록 수립
  - 빈 자산의 전체 비용을 결정
  - 단 하나의, 통합적인 빈 자산 데이터베이스를 확립하여, 커뮤니티 그룹과 사적 개발업자, 커뮤니티 거주자가 손쉽게 개발 가능한 공공의 빈 자산을 확인
  - 빈 자산의 취득과 이전에 관련된 시와 시 관련 기관의 다양한 업무를 원활하게 조정
  - 커뮤니티 그룹이 커뮤니티 재사용을 위한 빈 자산을 획득할 수 있는 기회 확대. 비영리적 개발업자들에게 완전 공개함에 앞서 세금이 연체된 또는 공공이 보유하고 있는 빈 자산을 검토할 수 있는 기회를 제공
  - 빈 자산이나 버려진 자산의 획득, 관리, 이전을 담당하는 단 하나의 목적을 가진 공공의 중앙 집권화된 토지 비축 프로그램 확립. 더욱이, 필라델피아 재개발 당국과 필라델피아 LISC는 토지 비축을 도입할 수 있는 가능성을 검토할 담당 그룹을 소집<sup>191)</sup>

Philadelphia LISC의 제안을 통해 필라델피아 시는 2012년 5월에 빈 자산의 등록·취득·매각에 대한 새로운 정책을 도입하였다. 핵심 내용은 필라델피아 재개발 당국

189) Eastern Pennsylvania Organizing Project and the Temple University Center for Public Policy(2001). *Blight Free Philadelphia*, Philadelphia.

190) Philadelphia LISC & the National Vacant Properties Campaign(2010), op. cit., p.23.

191) Philadelphia LISC & the National Vacant Properties Campaign(2010), op. cit., p.5.

(Philadelphia Redevelopment Authority, RDA)이 빈 자산과 관련된 행정적 절차의 통합 기관 역할을 수행하며 Philadelphia Landworks라는 웹기반의 데이터베이스 시스템을 개발<sup>192)</sup>하게 된 것이다. Philadelphia Landworks는 자산소유자, 개발업자 및 자산구매자 모두가 활용하는 웹사이트로서, 이를 통해 빈 자산의 등록·취득·매각에 이르는 전 과정이 이루어진다. 결과적으로 여러 행정 기관에서 분산 관리되던 빈 자산이 통합적으로 관리 가능하게 되었으며, 기존 시스템에서 수년 동안 걸쳐서 이루어지던 빈 자산 업무가 3-12개월 내에 가능해졌다.



[그림 5-14] 필라델피아 재개발 당국(RDA)의 빈 자산 관리 시스템  
 ※ 출처 : <http://secure.phila.gov/paplpublicweb/>

192)“Philadelphia Redevelopment Authority Makes It Easier For Homeowners To Claim Vacant Property With New Website”, 「PHILADELPHIA GENEROCITY INSPIRATION'S HOMETOWN」, <http://www.generocity.org/2012/philadelphia-redevelopment-authority-makes-it-easier-for-homeowners-to-claim-vacant-property-with-new-website/>

### 3. 일본 ‘빈집(空き家)’ 재생 정책

#### 1) 커뮤니티 활성화의 주요 수단으로서의 ‘빈집’

과거 단순한 개인의 문제로 여겨져 온 빈집은 그 수가 크게 증가함에 따라 방화, 붕괴 위험, 치안 등의 문제를 야기하는 지역의 문제로 인식되고 있다<sup>193)</sup>. 특히 마을만들기(마찌쯔꾸리) 관점에서 커뮤니티를 유지하기 위한 주요 수단<sup>194)</sup>으로 빈 집을 활용하는 다양한 아이디어가 지역 재생의 차원에서 자연스럽게 등장하게 된다.

이러한 인식의 변화를 바탕으로 각 지역은 ‘빈집’에 대한 제도적 규정 및 관리를 점차 강화한다. 각종 법률과 조례 등을 통해 ‘빈집(空き家)’, ‘빈점포(空き店)’, ‘유희공공시설’이 명확하게 규정되는데 빈점포는 상점가(商店街)를 통한 마을만들기 사업에서, 유희공공시설은 도심 이전에 따른 쇠퇴지역에서 지역활성화를 위한 주요자원으로 활용된다. 하지만 빈집뱅크(空き家バンク)를 통해 빈집과 유사한 절차로 추진되는 경우가 많아<sup>195)</sup> 지역의 다양한 유희공간은 ‘빈집’이라는 광의적인 의미로 포괄될 수 있다.

[표 5-3] 빈집 및 빈점포에 대한 제도적 정의(일본)

구 분	내 용
빈집 (空き家)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일본에서 “家”는 집 이외에 건물이나 재산의 의미도 포함하고 있어 “空き家”는 비어 있는 가게 및 시설 등의 건축물을 대표적으로 표현하는 용어로도 사용</li> <li>· 시내에 소재하는 건물 및 공작물(工作物)로서 상시 무인상태에 있는 것 및 그 부지(마츠도시 빈집 등의 적정 관리에 관한 조례 제 2조, 마츠도시(松戸市))</li> <li>· 개인이 거주하는 목적으로 건축하고 실제 거주하지 않거나 곧 거주하지 않게 될 예정인 건물(오노미치시 빈집뱅크제도 요강 제2조, 오노미치시(尾道市), 2009)</li> </ul>
빈가게 (空き店)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재생이 필요한 중심시가지의 빈가게, 대규모 백화점의 철수, 쇠퇴한 상점가 등</li> <li>· 행위가 멈춘 상점, 창고, 사무실 및 기타 비즈니스 활동시설(중소소매사업진흥법 시행규칙 제4조 1항)</li> <li>· 입주자를 찾지 못하는 기간이 3개월 이상일 경우를 의미(토카마치시 빈 점포 활용 촉진사업 제3조, 토카마치시(十日町市), 2009)</li> <li>· 경우에 따라서는 주요도로에 접한 건물 1층의 점포만을 한정(무츠시 상점가로 빈 가게 방지 요강 제2조, 무츠시(むつ市), 2012)</li> </ul>
유희공 공시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 행정재산의 용도를 폐지하고 일반 재산으로 관리하는 건물과 그 건물에 부속되는 물품 및 관련 토지로서 통폐합 지방자치 청사, 운영이 중단된 학교 및 보육원, 공공 미술관 및 문화회관 등등을 포함(사이카이시 공공시설 등 활용 검토위원회규정 제 2조, 사이카이시(西海市), 2007)</li> </ul>

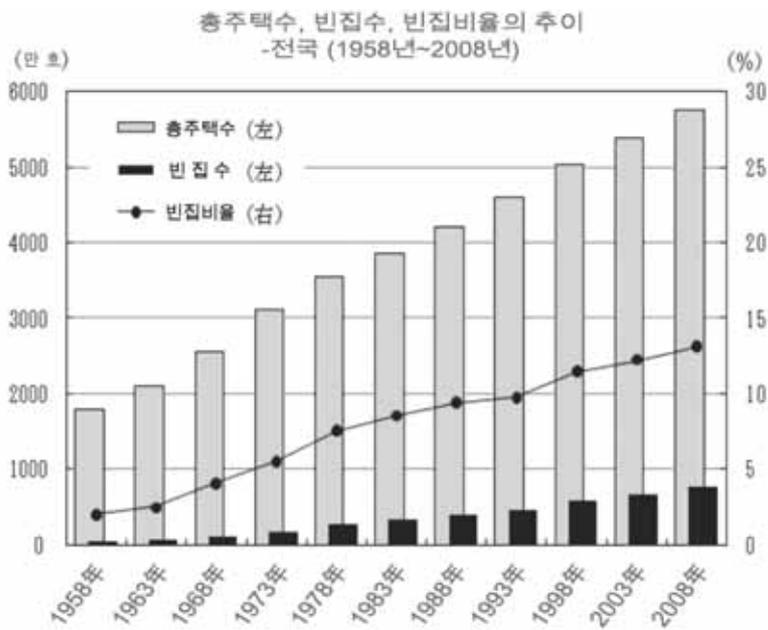
193) NHK “빈집”특집방송, [www.nhk.or.jp/gendai/kiroku/detail02\\_3186\\_all.html](http://www.nhk.or.jp/gendai/kiroku/detail02_3186_all.html)

194) 니시하라 마리(西原 まり)(2006), 「지역자원으로서의 빈집의 활용방안에 관한 고찰-빈집뱅크의 운영과 과정의 검증」

195) 니시하라 마리(西原 まり)(2006), 전거서.

## 2) 빈집(vacant property)의 증가와 그 원인

일본에서 빈집은 지난 50년 동안 지속적으로 증가하고 있으며 지역 쇠퇴와 밀접한 관계에 있다. 주택토지 통계조사(일본 총무성, 2008년)에 따르면, 전국의 총 주택 호수는 5,759만호로 지난 5년간 370만호(6.9%)증가하였으며, 2003년부터 전국 총 가구수가 273만 가구가 증가하여 2008년 4,999만 가구로 5.8% 증가한 반면, 빈집은 97만호가 증가하여 756만호로 역대 최고치인 13.1%가 되었다.



[그림 5-15] 일본 총주택수, 빈집수, 빈집비율의 추이(1958-2008)

※ 출처 : 「일본 총무성 통계국」.

[http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2008/10\\_1.htm](http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2008/10_1.htm)

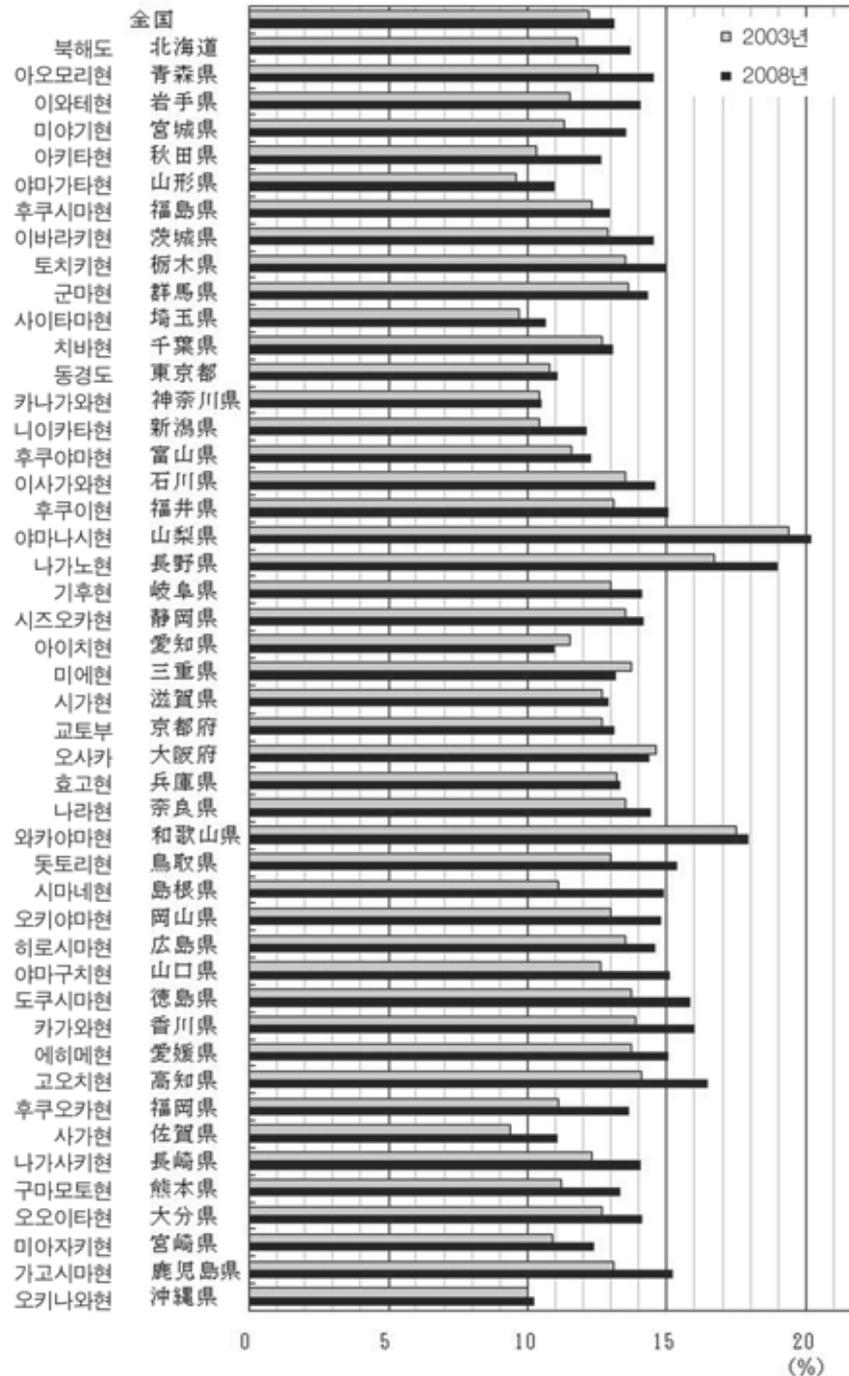
일본의 빈집 증가는 도시의 쇠퇴 상황과 밀접한 관계를 갖는다. 2003년과 2008년 일본 전국의 도도부현(都道府県)별 빈집비율을 살펴보면, 일반적으로 일본의 대표적인 6개 공업도시인 도쿄, 오사카, 나고야, 키타큐슈, 니가타, 삿포르를 중심으로 산업이 활성화되어있는 평야지대에서 빈집 비율이 낮게 나타나고 있으며 5년간 빈집비율의 증가 속도 또한 낮게 나타난다. 2003년에서 2008년 사이 일본의 케이힌공업지역인 도쿄도(東京都), 카나가와현(神奈川県), 한신공업지역인 오사카부(大阪府), 교토부(京都府), 효고현(兵庫県), 시가현(滋賀県), 호쿠리쿠공업지역인 니이가타현(新潟県), 주쿄공업지역인 아이치현(愛知県), 미에현(三重県)은 빈집 증가비율이 매우 낮거나 오히려 감소한다. 반면, 농업 혹은 어업이 주요 산업인 아오모리현(青森県), 이와테현(岩手県), 미야기현(宮城県), 아키타현(秋田県), 이바라키현(茨城県), 후쿠이현(福井県), 나가노현(長野県), 돗토리현(鳥取県), 시마네현(島根県), 야마구치현(山口県), 후쿠오카현(福岡県), 구마모토현(熊本県), 가고시마현(鹿児島県)은 2003년에서 2008년 사이 5년간 빈집이 15%이상 증가하고 있다.



[그림 5-16] 도도부현별 빈집현황(2008)

※ 출처 : 「일본 총무성 통계국」.

[http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2008/10\\_1.htm](http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2008/10_1.htm)



[그림 5-17] 도도부현별 빈집비율(2003-2008)

※ 출처 : 「일본 총무성 통계국」,  
[http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2008/10\\_1.htm](http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2008/10_1.htm)

빈집이 발생하는 원인은 크게 지역의 쇠퇴를 비롯하여 주거 소유형태 변화, 기존 임대차 계약방식의 문제 등으로 파악된다.

첫째, 지역 쇠퇴로 인해 빈집이 발생한다. 지방 중소도시들은 행정기관의 통폐합, 산업의 쇠퇴, 주요 관공서의 이전 등으로 지속적으로 인구와 고용이 감소함에 따라 부동산 시장이 침체되었으나 과거 도시의 성장을 예상하여 건설된 많은 주택이나 상가 등이 공실화되는 경우이다. 도쿄 도심에서 전철로 1시간 거리에 있는 카나가와현(神奈川県) 요코스카시(横須賀市)<sup>196</sup>는 1990년대까지 도쿄 인근의 항구도시로 성장하는 과정에서 증가하는 인구를 수용하고자 주변 도시 내 경사면에도 마을이 만들어졌으나 현재 인구유출과 노령화로 인해 경사지를 중심으로 빈집이 급격히 증가하고 있다.



[그림 5-18] 요코스카시(横須賀市) 빈집

※ 출처 :

<http://news.kanaloco.jp/localnews/article/1206080036/>

둘째, 주거 소유형태의 변화로 인해 빈집이 발생한다<sup>197</sup>. 고층 공동주택의 비율이 높아지는 반면, 단독주택의 비율 및 주택 부지를 소유하는 비율은 감소<sup>198</sup>하고 있어 ‘마이

196) “マイマイ, 横須賀市民いないのか?(요코스카 시민 없는 것인지?)”, 「Machi-BBS」, <http://kanto.machi.to/bbs/read.cgi/kana/1312767719/770>

197) 니시하라 마리(西原 まり)(2006), 「지역지원으로서 빈집의 활용방안에 관한 고찰- 빈집 은행의 운영과 과제의 검증」

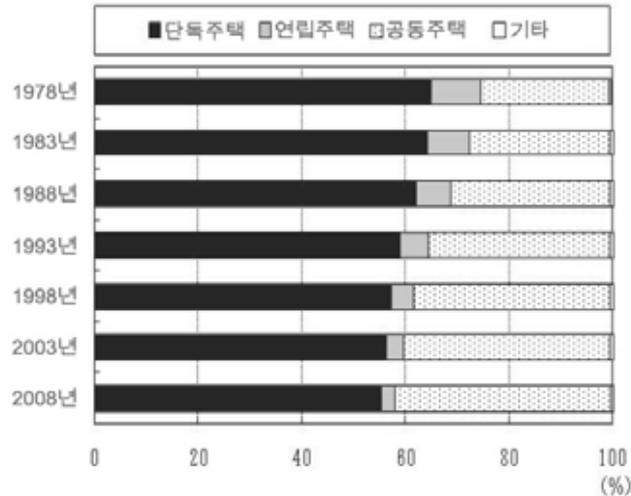
198) 일본 총무성의 조사결과 빈집 비율 이외에 주목할만한 경향을 살펴보면 다음과 같다.

① 단독주택의 비율이 낮아 공동주택의 비율이 오르고 있다(단독주택 55.4%, 공동주택 41.7%).

② 공동주택은 고층화가 진행되고 있다. 특히 6층 이상이 675만호의 공동주택의 32.6%를 차지한다.

③ 주거지의 부지를 소유하고 있는 가구는 2,452만호로, 2008년 토지소유비율이 전체의 49%로 2003년에 비

홈 단독주택'의 시대가 끝나고, 소유권 취득보다는 임대를 선호하는 경향이 증가하고 있음을 알 수 있다. 또한 건물의 소유자가 임대할 의사가 없거나 재산의 매각을 원하는 수요와 임대를 원하는 입주자의 수요가 일치하지 않는다.



[그림 5-19] 주거의 건축유형별 비율 추이. 일본 전국(1978-2008), ※ 출처 : 「일본 총무성 통계국」, [http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2008/10\\_1.htm](http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2008/10_1.htm)

셋째, 기존 임대차계약 방식의 한계로 인해 빈집이 발생된다. 기존 임대차계약은 특별한 수속이 없을 경우, 종전과 동일 조건으로 갱신되어 임차인의 계약 갱신을 거절하기 어려우며 임대인의 개인적인 사정에 따라 임차인의 퇴거 요구가 불가능해 임대를 포기하고 비워두는 경우가 다수<sup>199)</sup>이다. 2000년 3월 “정기전세계약”이라는 제도가 시행됨<sup>200)</sup>에 따라 문제가 일부 개선되었으나 아직 기존의 임대차계약을 따르는 임대인이 다수이다. 이외, 건물이 노후화된 경우 수리에 많은 비용이 소요되어 소유자가 수리를 포기하여 임대 가 되지 않는 경우가 많다.

넷째, 쇠퇴 지역을 중심으로 소유주가 노령자일 경우 소유주의 사망으로 인해 빈집이 발생한다. NHK가 연초 도쿄에서도 인기 주거지로 꼽히는 세타가야구와 스기나미구의 빈집 103곳을 조사한 결과 30%정도는 집주인이 행방불명상태이었으며 자녀 없이 혼자 살

해 2.4% 하락하고 있다.

199) [www.chitai-hakase.com/teiki/index.html](http://www.chitai-hakase.com/teiki/index.html)

200) 2000년 3월부터 시행된 ‘정기전세계약제도’는 계약기간으로 정한 기간의 만료에 따라 확실하게 임대차 계약이 종료되며, 재계약을 원할 경우 임대인과 합의하여 보증금, 사례금, 중개수수료를 지불하고 다시 계약할 수 있다.

다 죽은 후 집이 방치되었을 가능성이 크다는 분석이다. 일본에서는 재산 상속인이 없는 사망자가 연간 1만5000명에 달한다고 알려져 있다.

다섯째, 철거시 세금 과다로 인해 빈집이 발생한다. 오래된 목조 주택은 해체비용이 평당 3만~5만엔(40~70만원)에 달하며, 세타가야구의 경우 지방세인 재산세가 주택에서 대지로 변경될 경우 최대 6배가 되므로 거주하는 사람이 없어도 철거되지 않은 채 빈집으로 남겨지는 경우가 많다.



[그림 5-20] 주택과 토지에 부과되는 재산세 차이를 다룬 영상(세타가야구)  
※ 출처 : [http://seisakukaigi.blogspot.jp/2012/05/blog-post\\_22.html](http://seisakukaigi.blogspot.jp/2012/05/blog-post_22.html)



[그림 5-21] 도쿄도(東京都) 세타가야구(世田谷区) 빈집  
※ 출처 : <http://jin115.com/archives/51819194.html>

### 3) 빈집 활용 확대를 위한 관련 주체별 역할 및 추진 프로세스

많은 전문가들이 빈집의 문제 해결을 위해서 중앙정부, 지방자치단체뿐만 아니라, 민간비영리단체(NPO, Non-Profit Organization), 부동산 업체, 지역주민 등 관련 주체별 역할 수행을 강조<sup>201)</sup>하고 있다.

#### □ (중앙정부) 빈집 현황 파악과 예산 지원

국토교통성 주택당국은 실태조사를 위해 재단법인 일본 주택종합센터와 연계하여 1980년, 1985년, 1990년, 1996년 4차례에 걸쳐 도쿄, 오사카를, 2000년(5회차)에는 치바현과 이바라키현을, 2004년(6회차)에는 사이타마현과 카나가와현을 추가하여 대상지역 빈집의 실제조사와 빈집 소유자에 대한 의견을 수집하였다.

201) 닛타 고로(2010), “시민 활동의 빈집 재생에 관한 연구”, 타무라 나츠이(2010), “정주촉진을 위한 ‘NPO법인’, ‘시(市)’, ‘계약자’ 각각의 특색을 살린 빈집 활용 시스템 구축” 등의 논문 참조.

예산은 사회자본정비 종합교부금 사업의 일환으로 지방자치단체가 추진하는 빈주택 또는 빈건물을 활용한 지역 활성화 사업에 비용의 일부를 보조하거나, NPO 혹은 마을만들기 협의회 등이 실시하는 빈집 재생 사업을 국가가 매년 공모하여 선정된 해당 사업에 일부 비용을 지원한다.

[표 5-4] 빈집재생 추진사업 국비 부담비율 및 경비 보조대상(일본)

경비 지원대상	1. 빈집, 빈 건축물의 보수에 소요되는 비용 2. 빈집 주택을 활용하는 경우 빈집 취득, 이전, 증축, 개축 비용 3. 빈집, 빈 건축물의 소유자와 연결에 필요한 경비, 교통비, 인증비, 통신비	
국비부담비율	사업주체가 지방자치단체일 경우	국비 1/2, 지방자치단체 1/2
	사업주체가 민간업체 혹은 개인일 경우	국비 1/3, 지방자치단체 1/3 민간업체 및 개인 1/3

이시카와현(石川県) 카나자와시(金沢市)의 ‘사단법인 카나자와 마을집 기숙사 추진기구(社団法人 金澤町家ドミトリー推進機構)’가 추진한 ‘공동 아플리에 창출사업’은 국토교통성의 사회자본정비 종합교부금 사업인 ‘빈집재생추진사업(2011년)’으로 지정되어 일부 비용을 지원받고 ‘마을집 공동 아플리에 육성 시민펀드’ 500만엔, 정부지원교부금 500만엔, 카나자와시의 개수보조금 500만엔으로 빈점포를 활용하고 있다<sup>202)</sup>.



[그림 5-22] 국토교통성 빈집재생추진사업 선정사례  
(카나자와시의 빈 상가활용 ‘공동 아플리에 창출사업’)

※ 출처 : [http://www.s-m-ninaite-shien.jp/dantaihokoku/file/2011\\_2/8.pdf](http://www.s-m-ninaite-shien.jp/dantaihokoku/file/2011_2/8.pdf)

202) “일반 사단법인 카나자와 마차야 도미토리 추진기구(一般社団法人 金澤町家ドミトリー推進機構)”, [http://www.s-m-ninaite-shien.jp/dantaihokoku/file/2011\\_2/8.pdf](http://www.s-m-ninaite-shien.jp/dantaihokoku/file/2011_2/8.pdf)

□ (지방정부) 빈 집 현황 수집, 각종 조례 및 보조금 지원

지역주민으로부터 빈방, 빈집 정보를 제공받아 이주자를 위한 주택정보를 수집·축적하여 웹사이트 등에 그 목록을 공개하며 필요에 따라 중개를 지원하는 ‘빈집뱅크’ 정책<sup>203)</sup>을 추진한다. 상가의 효율적인 활용을 위한 ‘빈가게뱅크’를 시행<sup>204)</sup>하거나 세타가야구와 같이 구유지 및 토지개발공사가 선행 취득한 토지에 대한 정보를 관리와 활용을 위한 ‘토지뱅크’를 운영하기도 한다.

[표 5-5] 지방자치단체의 빈집뱅크제도 요강 사례(일본)

지방자치단체	요강	주요 내용
오노미치시 (尾道市)	오노미치시 빈집뱅크제도 요강	특별구역의 빈집 활용을 통해 오노미치시를 대표하는 경관지구의 경관보전, 지역주민들의 교류확대 및 정착촉진에 의한 지역의 활성화를 도모하는 것을 목적으로 한다 <sup>205)</sup> .
타루미즈시 (垂水市)	타루미즈시 빈집뱅크제도 요강	다루 미즈시의 빈집의 활용을 통해 다루 미즈 시민과 도시 주민의 교류 확대 및 정착 촉진에 의한 지역 활성화를 도모하기 위해 빈집 뱅크 제도 대해 필요한 사항을 정하는 것을 목적으로 한다 <sup>206)</sup> .
미키시 (三木市)	미키시 빈집뱅크제도 요강	시내의 빈집의 유효 활용을 통해 정착 촉진에 의한 지역 활성화를 도모함과 동시에 경관 및 치안 악화를 억제함으로써 안전하고 살기 좋은 도시를 만들 수 있도록 미키시 빈집 은행 제도에 관하여 필요한 사항을 규정한다. <sup>207)</sup>

지역 내 빈집에 대한 문제를 해결하고, 빈집을 활용하여 지역적 특색에 맞는 마을만들기를 추진할 수 있도록 ‘빈집의 적정관리에 관한 조례’를 실시하고 있는데, 2010년 7월 사이타마현 도쿄로자와시를 시작<sup>208)</sup>으로 현재 31개 지역에서 조례를 제정 중이다.

203) 총무부 기획재정과(오쓰키시 등), 기획부 지역정책실(고후시 등), 기획정책부 정책과(카이시 등)가 공동으로 지원하는 정책으로 2005년 이후부터 시행하였다.

204) 지방자치단체에 따라서 공장, 창고, 주차부지, 점포, 공터 등의 등록제도를 빈가게뱅크에 통합하여 운영하는 경우가 있다. 야마나시시(山梨市) 빈가게뱅크 참조. “빈점포 뱅크 제도와 빈점포 활용 촉진 사업 보조금 제도가 시작했습니다(空き店舗バンク制度と空き店舗活用促進事業補助金制度がスタートしました!)”, [http://www.city.yamanashi.yamanashi.jp/news/files/akitenpo\\_bank.pdf](http://www.city.yamanashi.yamanashi.jp/news/files/akitenpo_bank.pdf)

205) 「오노미치시 빈집 재생 프로젝트(尾道空き家再生プロジェクト)」, <http://www.onomichisaisei.com/>

206) 「카고시마현 다루미즈시 공식 홈페이지(鹿児島県垂水市公式ホームページ：花と溪谷と温泉のまち垂水市)」, <http://www.city.tarumizu.lg.jp/>

207) 「미키시(三木市) 홈페이지)」, <http://www2.city.miki.lg.jp/>

208) 「빈집조례(空き家条例)」, 「위키디피아-일본」,

<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E7%A9%BA%E3%81%8D%E5%AE%B6%E6%9D%A1%E4%BE%8B>



[그림 5-23] 빈집의 적정관리에 관한 조례를 제정한 16개 도도부현의 31개 지자체 (2012.4 현재)  
 ※ 출처 : 아사히 신문 특집 기사  
<http://www.asahi.com/national/update/0408/OSK201204070185.html>

[표 5-6] 지방자치단체의 빈집의 적정관리에 관한 조례 사례(일본)

지방자치단체	요강	주요 내용
마츠도시 (松戸市)	마츠도시 빈집 등의 적정관리에 관한 조례	빈집 등이 방치되어 관리결핍 상태가 되는 것을 방지하여 안전하고 살기 좋은 마을만들기 추진에 기여하는 것을 목적으로 한다 <sup>209)</sup> .
토코로자와시 (所沢市)	토코로자와시 빈집 등의 적정관리에 관한 조례	빈집 등이 방치되어 관리결핍 상태가 되는 것을 방지함으로써 생활환경의 보전 및 마을 만들기의 추진에 기여 하는 것을 목적으로 한다 <sup>210)</sup> .
다이센시 (大仙市)	다이센시 빈집 등의 적정관리에 관한 조례	빈집 등 관리의 적정화를 도모함으로써, 붕괴 등의 사고, 범죄, 화재 등을 미연에 방지하고, 이를 통해 시민이 안전하고 안심할 수 있는 생활의 실현에 기여하는 것을 목적으로 한다 <sup>211)</sup> .

또한, 지방자치단체 차원에서 빈집 개보수비용이나, 활력을 잃은 지역의 상점가를 중심으로 빈가게(空き店) 활용 보조금을 지원하기도 한다.

209) 「마츠도시(松戸市) 홈페이지」, <http://www.city.matsudo.chiba.jp/>  
 210) 「토코로자와시(所沢市) 홈페이지」, <http://www.city.tokorozawa.saitama.jp/>  
 211) 「다이센시(大仙市) 홈페이지」, <http://www.city.daisen.akita.jp/>

[표 5-7] 빈가게 활용 보조금제도 사례(일본)

지방자치단체	요강	주요 내용
요코하마시 (横浜市)	상점가 빈가게 활용사업 (商店街空き店舗活用事業)	요코하마 시내 상가의 빈 가게를 활용하여 창업하는 것에 대해, 소요 경비의 일부를 지원하는 제도(2008년부터) <sup>212)</sup>
가와사키시 (川崎市)	빈가게 활용 창업지원 교부금 (空き店舗活用創業支援補助金)	가와사키 시내의 상가지역에 소재한 빈 가게를 활용하여 창업하는 것에 대해 교부금을 지원(2005년부터) <sup>213)</sup>
야마나시 (山梨市)	빈가게 활용 촉진 사업 보조금 (空き店舗活用促進事業補助金)	시내의 빈 점포를 감소시켜 지역활성화를 도모하거나 쇼핑을 위해 다른 지역으로 이동하는 주민들의 불편함을 완화하기 위한 목적으로, 빈가게뱅크에 등록된 부동산을 활용하여 신규 출점 계획이 있는 사업자에게 빈가게 수리에 관한 경비(최대25만엔), 점포의 임대료(월 최대 2만엔, 24개월)를 지원(2010년부터) <sup>214)</sup>

□ (NPO) 지역 활성화를 위한 빈집 활용방안 제안 및 활용

마을만들기와 관련하여 빈집을 이용한 지역성의 보존, 커뮤니티 증진, 지역 문화 및 네트워크의 구축 등 지역의 활성화를 위한 빈집 활용 방안을 제안하거나 직접적으로 빈집을 활용한다.

돗토리현(鳥取県) 돗토리시(鳥取市) 카노(鹿野)마을의 ‘NPO법인 예로부터 이어지는 카노 마을만들기 협의회(NPO法人 いんしゅう鹿野まちづくり協議会)’의 경우, 마을만들기의 일환으로 빈집을 활용한 ‘빈집 배움터 프로젝트’를 운영하면서 ‘야채’와 ‘밭’을 키워드로 지역 주민 누구나 모일 수 있는 커뮤니티의 장을 만들고 있으며, 이를 바탕으로 마을의 빈집을 재생하여 커뮤니티를 활성화하기 위한 노력을 진행<sup>215)</sup>하고 있다.

□ (관련 직능업체) 빈집 활용 확대를 위한 파트너십 구축

부동산업체, 개발업자 등은 커뮤니티의 안정적인 정착과 재생을 위한 법률적인 역할, 빈집의 활용 촉진, 빈집 활용을 위한 경제적 개발 전략 등의 측면에서 지자체(시)와 비영리조직(NPO)과의 파트너십을 확립하고 있다<sup>216)</sup>.

212) 「요코하마시 경제국(横浜市 経済局)」, <http://www.city.yokohama.lg.jp/keizai/shogyo/syouten/akiten.html>

213) <http://www.city.kawasaki.jp/outline/info1356/file8208.pdf>

214) 「야마나시시 빈점포 활용 촉진 사업 보조금 교부 요강(山梨市 空き店舗活用促進事業補助金交付要綱)」, <http://www.city.yamanashi.yamanashi.jp/news/files/2012-0409-0932.pdf>

215) “NPO법인 예로부터 이어지는 카노 마을만들기 협의회(NPO法人 いんしゅう鹿野まちづくり協議会)”, <http://www.shikano.org/forum/>

216) 시마네현(島根県) 고츠시(江津市)와 ‘NPO법인 유우마루 플러스(NPO法人結まるプラス)’는 산요 공조공

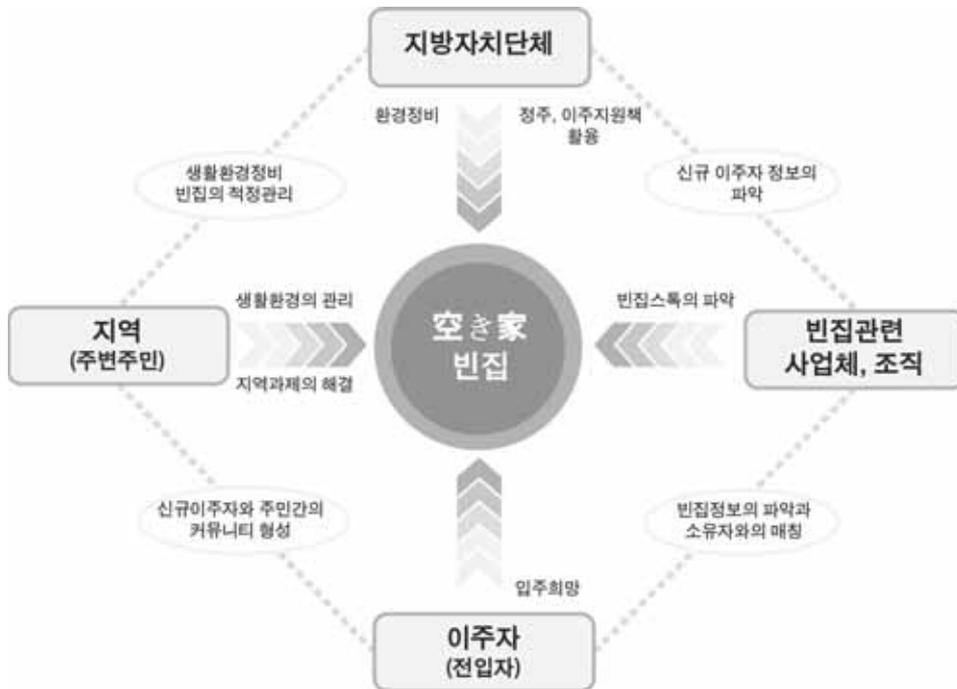
□ 빈집뱅크를 통한 주체 간 협력체계 구축

이러한 각 주체는 지방자치단체의 정책 사업인 ‘빈집뱅크’를 중심으로 상호 협력하며 빈집의 실태 파악과 관리가 이루어진다.

[표 5-8] 빈집뱅크를 통한 관련 주체별 역할(일본)

관련 주체	주요 역할
지자체	빈집을 지역 환경정비의 대상으로 파악함과 동시에 지방세 확보를 위한 정주, 이주 지원책으로 활용하기 위한 제도적 장치 마련
NPO	환경 정비 및 지역 활성화와 빈집을 활용한 마을 만들기를 위한 커뮤니티 구성원으로서 적극적인 주민 참여
전입자	빈집 이용 예정자로서 지역 커뮤니티에 대한 참여
관련 직능업체	지자체에서 실시하는 빈집뱅크의 한계(중개를 위한 법률적인 문제, 빈집 스탁의 유지관리 등) 보완

\* <http://www.hues.kyushu-u.ac.jp/education/student/pdf/2011/2HE09016M.pdf/> 내용을 바탕으로 재구성



[그림 5-24] 빈집에 관련한 주체별 지역적 과제

※ 출처 : <http://www.hues.kyushu-u.ac.jp/education/student/pdf/2011/2HE09016M.pdf/>

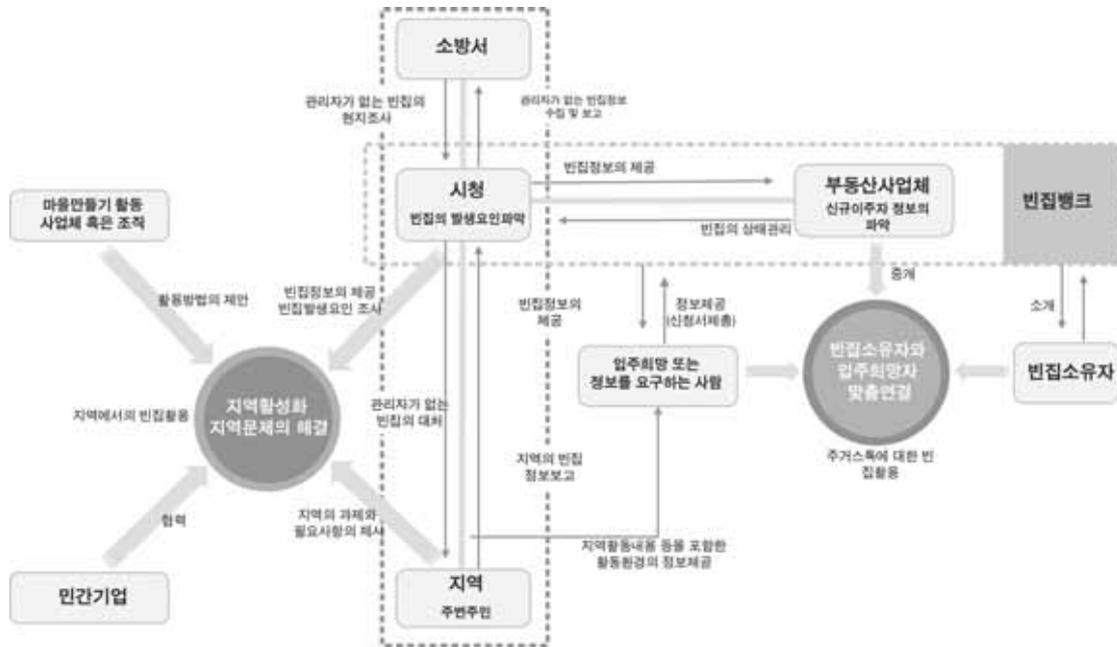
업 주식회사와 함께 2007년 3월부터 빈집을 기업 숙박시설로 이용하는 파트너십을 체결하고 있다. 제4장 “제4장 빈집리스 사업의 결과(第4章 空き家リース事業の結果)”

[http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/souhatsu/h18seika/05kyousei/05\\_gotsu\\_07honpen4.pdf](http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/souhatsu/h18seika/05kyousei/05_gotsu_07honpen4.pdf)

□ 빈집 관리 및 활용 프로세스

빈집뱅크 사업은 관공서, 지방자치단체, 지역주민 등이 협력하여 빈집의 상태, 활용 가능성 등 빈집 정보를 파악하고 지자체와 빈집 관련 사업체가 연계하여 빈집을 활용하고자 하는 사람과 소유자를 연결하여 정보를 제공한다.

또한 지역의 통계, 설문, 연구자료 등을 종합하여 빈집 발생요인을 파악한다. 마을 만들기 활동 사업체 혹은 NPO 조직 등은 이를 바탕으로 단순히 거주자를 중개하는 수준을 넘어 빈집을 지역 활성화를 위한 사회적 자원으로 활용할 수 있는 방안을 모색하고 지역 문제를 해결한다.



[그림 5-25] 이토시마시(糸島市)의 빈집관리 체계

※ 출처 : <http://www.hues.kyushu-u.ac.jp/education/student/pdf/2011/2HE09016M.pdf/>

4) 히로시마현(広島県) 오노미치시(尾道市) 빈집 재생 프로젝트

□ NPO법인 오노미치 빈집 재생 프로젝트 설립 배경

히로시마현(広島県) 오노미치시(尾道市)는 1930년대 무렵 일본의 대표적인 항구도시로서, 당시 늘어나는 인구를 수용하기 위해 산의 경사면(傾斜面) 지역에 마을을 형성하였

으나 항구의 기능이 쇠퇴하고 인구가 감소함에 따라 빈집(空き家)이 증가<sup>217)</sup>하고 있다. 특히, 오노미치를 대표하는 역사적인 거리 풍경이 있는 오노미치삼산(尾道三山) 남쪽 경사면 시가지에서는 최근 고령화와 공동화(空洞化), 경사면 지역이라는 지리적 특수성 때문에 빈집이 급속하게 증가하고 있다.



[그림 5-26] 오노미치시(尾道市)의 빈집

※ 출처 : <http://www.onomichisaisei.com/>

오노미치시청은 사면(斜面)시가지의 빈집정보를 제공하는 빈집뱅크제도를 실시<sup>218)</sup>하였으나, 2007년 6월에 성사된 계약을 마지막으로 빈집뱅크 등록물건이 없어져 추가적인 빈집 정보제공이 어려워지자 비영리 활동법인인 ‘NPO법인 오노미치 빈집 재생 프로젝트(尾道空き家再生プロジェクト)’와 함께 빈집정보 제공 및 활용 방안을 추진한다.

NPO 설립 1년 뒤(2009년), 빈집뱅크 제도를 보완하기 위해 시청은 빈집뱅크의 등록 절차를 심사하고, NPO는 등록된 매물정보제공과 이용 희망자에 대한 상담 및 지원을 담당<sup>219)</sup>한다.

217)“특정비영리활동법인 오노미치 빈집 재생 프로젝트(特定非営利活動法人 尾道空き家再生プロジェクト)”, <http://www.mlit.go.jp/common/000211551.pdf>

218) 2005년부터 오노미치시는 ① 개인이 거주목적으로 건축하였으나 실제 거주하지 않는 경우, ② 빈집 등록 신청자가 빈집 및 토지에 대한 등기부상 소유자에 해당할 경우, ③ 소유자에게 세금, 보험료 등의 체납이 없는 경우, ④ 노후화가 심하지 않고 대규모 수리가 필요 없는 경우, ⑤ 시장(市長)이 빈집뱅크에 등록하는 것이 적당하다고 인정하는 경우, 위의 5가지 심사기준에 의해 빈집뱅크에 등록하고 있다.

219) NPO는 중개 등의 영업에 관한 업무는 담당할 수 없다. 예를 들어 집주인이 거주시 열쇠로 열어 방문하

[표 5-9] 'NPO법인 오노미치 빈집 재생 프로젝트' 정관

구분	주요내용
목적	· 빈집의 재생이나 빈집 은행 활성화 사업 등을 통해 옛 거리와 경관의 보전 · 이주자 및 기존 거주자의 화합을 통한 도시활성화 · 새로운 문화와 네트워크 구축
비영리 활동	· 마을만들기 추진을 도모하는 활동 · 학술, 문화, 예술 또는 스포츠의 진흥을 도모하는 활동 · 경제활동의 활성화를 도모하는 활동
추진 사업	· 특정 비영리활동에 관한 사업 - 거리 보전을 위한 빈집재생사업 - 거주를 촉진하거나 지역 커뮤니티 향상을 유도하는 사업 - 새로운 문화와 네트워크 구축사업 · 기타 사업 - 상품개발 및 판매사업
2009-11년 임원구성	· 대표이사 : 인테리어 코디네이터 1명 · 부대표 이사 : 예술전공 대학 교수 1명, 음식점 경영자 1명 · 이사 : 건축사 2명, 부동산 관련업종 2명, 관련전공 대학원생 1명, 주부 1명, 아나운서 1명, 출판사 1명

\* <http://www.onomichisaisei.com/media/teikan.pdf> 내용을 바탕으로 재구성

#### □ NPO법인 오노미치 빈집 재생 프로젝트 이용 절차

오노미치시 빈집 재생 프로젝트는 관련 주체인 지방정부, 전문가 및 비전문가로 구성된 NPO, 그리고 지역주민이 지역재생을 위한 역할을 분담하고 협력하고 있는 대표적인 사례로 평가되고 있는데 이용절차는 다음과 같다.

[표 5-10] 오노미치 빈집 재생 프로젝트 관련 주체별 빈집은행 이용 과정

주체	프로세스
이용자용	접수[이용자+NPO] → 등록[이용자+NPO] → 연락조정 [이용자+소유자+NPO] → 현지안내 [이용자+NPO] → 중개의뢰[오노미치시] → 계약[이용자+사용자+부동산중개소] → 이용자 등록말소[오노미치시 <sup>220</sup> ]
소유자용	등록접수[소유자+NPO] → 등록심사 및 등록[오노미치시] → 등록 거부 시 조정의뢰[소유자+오노미치시] → 등록자정보발신 [NPO] → 이용자소개대응, 등록[NPO] → 연락조정[소유자+이용자+NPO] → 현지안내[소유자+이용자+NPO] → 중개의뢰[오노미치시] → 계약[이용자+사용자+부동산 중개소] → 사용자 등록말소[오노미치시]

\* <http://www.onomichisaisei.com/> 내용을 바탕으로 재구성

는 것은 불법이 되므로, 빈집을 방문할 수 있도록 빈집 소유주와 관람객 간의 일정을 조정하는 수준의 역할을 수행한다.



[그림 5-27] 오노미치시(尾道市) 빈집뱅크 이용과정

※ 출처 : <http://www.onomichisaisei.com/>

□ NPO법인 오노미치 빈집 재생 프로젝트 관련 업무

- 빈집 관련 보조금 지원

NPO법인 오노미치 빈집 재생 프로젝트 운영을 위해 오노미치시 빈집 관련 보조금이 지원되고 있다. 오노미치시는 독특하고 품격있는 오노미치 거리를 만들기 위해 오노미치의 역사지구(구시가지)에 흩어져 있는 문화유산 및 건물 등을 대상으로 정비에 필요한 비용의 75%(최대 200만엔, 약 2,800만원)를 보조하는 제도를 실시하고 있으며, 보조금은 NPO가 빈집 재생을 위해 정비, 복원, 외관변경을 할 경우에도 활용된다. 이외에도 다양한 보조금이 지원되고 있음을 ‘NPO법인 회계수지 보고서(2010)<sup>221)</sup>’를 통해 확인할 수 있다.

220) 이용자 등록 말소는 빈집뱅크에서 소유자 등록 말소와 함께 시행하며, 이는 오노미치시가 담당한다.

221) 전일본 관혼상제 상호협회 90만엔, URCA재개발 코디네이터 협회 20만엔, 세토우치 올리브기금(공터재생) 75만엔, 재단법인 주거 및 마을만들기 담당자 지원기금 280만엔 등 보조금 수입이 발생하였다(2010년 4월 1일부터 2011년 3월 31일까지), “2011년도 특정비영리 활동과 관련되는 사업 회계 수지 보고서(平成22年度特定非営利活動に係る事業会計収支報告書)”, <http://www.onomichisaisei.com/media/2010kaikai.pdf>

- 홍보 강화

첫 빈집 재생이 시작된 ‘구 이즈미 저택<sup>222)</sup>’은 통칭 ‘오노미치 가우디하우스(尾道 ガウディハウス)’로 불리며, 오노미치시 빈집 재생의 랜드마크로 빈집 재생에 관한 교육 및 이벤트 등을 개최하고 빈집 재생 활동의 거점으로 운영된다. 이를 통해 오노미치시의 빈집 재생 활동은 언론 등에서도 다루어지고 2009년 10월 NPO와 협동을 시작한 이후 5개월 만에 오노미치시 빈집뱅크에서 6건의 계약을 체결하였다(2010년 2월 28일 기준).



[그림 5-28] 오노미치시 빈집 재생의 상징 ‘구 이즈미저택(오노미치 가우디하우스)’  
\* 출처 : <http://www.onomichisaisei.com/>

- 빈집 관련자 협력 네트워크 구축

NPO회원의 절반 이상이 빈집이 많이 존재하는 오노미치삼산(尾道三山) 남쪽 경사면에 거주하고 있어, 빈집의 재생을 통해 서로의 유대를 강화할 수 있는 빈집재생에 관한 지역 네트워크가 구성된다. 또한, 빈집재생의 성공사례로서 오노미치의 빈집재생 사례에 관심을 가지고 있는 타 지역 관련자들이 ‘건물 탐방’과 같은 견학 프로그램에 참여함으로써 빈집 재생의 광역적 네트워크가 구축된다.



[그림 5-29] 오노미치시 빈집 재생 ‘건물 탐방’ 프로그램

\* 출처 : [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/ikusei/npo/npo-vol4/1316844.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/ikusei/npo/npo-vol4/1316844.htm)

- 주민의식 개발

NPO는 빈집활용 희망자를 데리고 인근 지역을 답사할 때, 지역 주민에게 사전 설명을 실시하는 등 평소 지역과의 돈독한 신뢰관계를 구축하고 있으며, 지역 고유의 경관과 재생을

222)이 건물은 1933년(쇼와8년) 건축물로서, 당시 항구도시에서 유행하는 서양식 건축양식으로 지어져 곳곳에 보이는 필요이상의 장식과, 일본건축에서는 보기 힘든 곡선의 다양함에서 스페인 가우디의 건축과 닮았다고 해서 ‘가우디하우스(カウディハウス)’로 불린다. ‘파밀리아 성당’처럼 ‘빈집 재생이 언제 끝날지 모르겠다’는 의미를 포함하는 애칭이다.

위한 빈집활용의 방향을 제시하여 주민의식을 계발하기 위한 ‘5가지 빈집 재생 프로젝트 핸드북’을 제작한다.

[표 5-11] ‘NPO법인 오노미치 빈집 재생 프로젝트’ 5가지 빈집 재생 프로젝트 핸드북

구 분	주요내용
빈집 X 건축 (abandoned house X architecture)	개성이 넘치는 오노미치 건축물이나 사라져가는 장인 정신을 전달
빈집 X 환경 (abandoned house X environment)	오래된 집에서 사는 것은 산업 폐기물과 산림 보존으로 이어져 불필요한 가구의 재사용, 재활용, 폐기물 및 중고 품 재사용을 병행
빈집 X 커뮤니티 (abandoned house X community)	빈집의 주인찾기, 새로운 이주자 생활 상담, 빈집, 빈 공간을 사용한 세대 간의 교류, 이벤트 기획
빈집 X 관광 (abandoned house X tourism)	빈집을 취미활동을 위한 상점이나 공방, 산책 및 골목탐험 체험 장소로 활용
빈집 X 예술 (abandoned house X art)	빈집을 미술과 문학을 배우는 젊은이들의 기숙사와 아틀리에, 갤러리 등으로 활용

\* <http://www.onomichisaisei.com/> 내용을 바탕으로 재구성

특히, 오노미치의 독특한 건물과 거리를 전문가와 함께 산책하며 견학하는 ‘건물탐방’, 빈집 재생 현장체험을 통해 오노미치 빈집 재생의 중요성을 공유하는 ‘오노미치 건축학교(尾道建築塾)’가 있다. 그리고 오노미치의 빈집 문제와 관계가 있는 전문가 혹은 주민들을 초대하여 정보를 교환하고 빈집 관련 활동을 하고 있는 관련자들 간의 교류를 지원하는 세미나 형식의 ‘오노미치 빈집 회의(尾道空き家談議)’ 등이 있다.



[그림 5-30] 오노미치 빈집 회의(尾道空き家談議)  
(2009. 6)

※ 출처 : <http://www.onomichisaisei.com>

[표 5-12] 'NPO법인 오노미치 빈집 재생 프로젝트' 주민의식 계발 프로그램

구분	주요내용
공터 재생 피크닉 (空き地再生ピクニック)	피크닉을 즐기면서 사면지역에 흩어져 있는 공터로 활용하는 사업으로 빈집(空き家)뿐만 아니라 공터(空き地)청소, 풀베기, 수제품 공원이나 채소밭, 꽃밭 등으로 재생
빈집 재생 자선행사 (空き家再生チャリティイベント)	빈집을 재생한 공간에서 다양한 자선 바자회를 개최, 외지에 있거나 손상 정도가 심한 빈집의 경우 복구 비용이 일반 빈집 재생의 2-3배가 되는데, 이 비용을 지원하고 이벤트를 통하여 재생된 빈집의 체험을 유도하는 것이 목적
빈집 현장 베품시장 (現地で空き家再生蚤の市)	재생이 필요한 빈집에서 비정기적으로 개최되는 베품시장으로, 오래된 가구와 소품을 골동품으로 판매함으로써 빈집에 대한 인식의 전환을 유도함
오노미치 마을만들기 발표회 (尾道まちづくり発表会)	지역 주민들에게 빈집 문제에 대한 이해를 도와주기 위해 개최하는 심포지움으로서, 매회 주제에 따라 현황조사 보고서 발표하고, 시민과 함께 문제의식을 공감할 수 있는 자리를 마련

\* <http://www.onomichisaisei.com/> 내용을 바탕으로 재구성

- 지역주민 교류의 공간 확보

NPO는 '구 키타무라 옷가게(北村洋品)<sup>223</sup>'를 사들여 '엄마와 아이가 함께하는 우물가 옷가게(子連れママの井戸端サロン)'로 개조하여 지역 주민이라면 누구나 어린 아이를 데리고 방문할 수 있는 장소를 제공한다. 또한 오래된 빈집을 아이들이 쉽게 활용할 수 있는 공간으로 만드는 과정을 건축에 대한 전문 지식이 없는 '엄마와 아이'가 함께 체험함으로써 빈집 재생의 중요성을 일반 지역주민들에게 이해시키는 기회도 제공한다.



[그림 5-31] 엄마와 아이가 함께하는 우물가 옷가게(子連れママの井戸端サロン)

※ 출처 : <http://www.onomichisaisei.com/>

223) 과거 '오노미치의 긴자(銀座)'로 불리던 오노미치의 중심 상업가였으나 늘어난 빈집과 점주의 고령화에 의해 빈 가게가 많이 분포하는 지역에 있는 옛 옷가게로서, 1955년대에 지어진 2층 건물이다.

□ 오노미치 빈집 재생프로젝트 성과<sup>224)</sup>

빈집을 활용한 마을만들기 사업을 통해 빈집이 지역 특색을 극대화시킬 수 있는 사회적 자원으로 인식하는 계기를 마련하였으며 ‘빈집’에 대한 건축적·경관적인 가치 등이 재평가됨으로써 건축·환경·사회·관광·예술 등의 측면에서 중요성이 강조되기 시작하였다.

또한, 빈집 재생을 통해 지역 활성화에 공헌하는 NPO의 개념이 명확해졌는데, 세타가야구의 빈집 활용 관련 주체를 보면 지역의 마을만들기 센터와 구청의 마을만들기과가 연계되어 있어 빈집의 재생은 근본적으로 마을만들기와 불가분의 관계에 있음을 확인할 수 있다.



[그림 5-32] 세타가야구 행정조직과 마을만들기지원센터 관계도

※ 출처 : 양진영 외(2007), “한국과 일본의 마을만들기 비교분석에 관한 연구” , p.903.

일본 빈집 재생 정책의 성공 요인은 관련 주체 간 적극적인 협력에 있다. 지역 주민 교류 공간 확보, 지역 예술가와 연계한 예술 이벤트 개최, 지역주민에 대한 의식계발 등 NPO가 빈집 활용에 대한 플랫폼을 제공하고 있으며, 지자체, NPO, 지역주민의 역할을 체계적으로 분담하고 협력함으로써 ‘빈집뱅크’를 활성화하는데 일조한다.

224) 일본 국토교통성(2010), “16. 빈집의 재생과 활용을 통한 지역활성화-빈집 뱅크와 빈집 재생활동의 조합 (16. 空き家の再生と活用を通じた地域の活性化-空き家バンクと空き家再生活動との組合せ)”, pp.114-115, <http://www.mlit.go.jp/common/000116038.pdf>

#### 4. 영국<sup>225)</sup> ‘빈 주택(Empty Homes)’ 관리 정책

##### 1) 도시의 지속적인 개발을 위한 유휴공간 관련 정책 전개

###### □ 도시의 지속성 확보와 유휴공간의 증가

1990년대 후반, 산업의 쇠퇴로 사용이 중지된 공장 등을 대상으로 ‘브라운필드(Brownfield)’라는 용어가 등장<sup>226)</sup>하고, 급증하는 인구를 수용할 새로운 주택부지의 확보가 어려워짐에 따라 도시 내 잠재적 활용 공간으로서 유휴공간의 중요성이 부각되었다.

이러한 사회적 움직임을 반영하여 정부 부처<sup>227)</sup>는 도시의 확장을 지양하고 기존 개발지를 재활용하여 주택 신축을 위한 토지를 확보하기 위해 ‘미래의 지역사회를 위한 계획(Planning for the Communities of the Future)’을 세우고 주택 신축의 60%이상을 ‘기개발지(Previously Developed Land)’에 건립하겠다는 정책(1998년)을 발표한다<sup>228)</sup>. 기존의 도시 기반시설(도로, 철도 등 대중교통, 상하수도, 전기 등)을 재활용하는 것이 도시 운영 차원에서 더욱 효율적이라는 판단<sup>229)</sup>과 함께 산업구조의 변화에 따라 도시 내에 급증하는 유휴공간을 재활용하여 도시 거주 환경 개선과 주택 부족 문제를 해결하려는 의도<sup>230)</sup>이다. 이를 통해 영국의 유휴공간 관련 정책은 주택의 공급과 밀접한 관계에 있음을 알 수 있다.

주거 공급과 더불어 동네의 소매점을 비롯한 상업용 유휴공간의 증가는 심각한 문제 중의 하나이다. 동네변화가(High Street<sup>231)</sup>)에 관한 보고서에 따르면 2000년부터 2009년

---

225) 관련 정책이 전체 UK가 아닌 잉글랜드, 스코틀랜드, 북아일랜드, 웨일즈 등으로 나뉘어 별도도 수립되고 추진되는 바, 이번 조사에서는 그 범위를 잉글랜드로 한정하였다.

226) 도시계획 분야에서 Greenfield의 반대로서, 이전에 개발되었던 땅을 의미하거나 미국 환경 보호 기구의 정의에 따른 ‘환경적인 오염으로 인해 확장 또는 재개발이 어려운 유기되고 잘 사용되지 않는 산업 및 상업시설’을 지칭하던 Brownfield는 국가 정책 등에서 정의된 용어가 아니다. 특히 미국에서 유래한 후자의 개념은 Brownfield가 모두 오염된 땅으로 인식되어 Brownfield의 적극적인 활용을 추진하고자 하는 정책에 여러 가지 어려움을 주는 등 혼란을 가져왔다. Joy Roberts & Smith(2010), *The definition of brownfield*, Alker.

227) 환경, 교통 및 지역 부처(Department of the Environment, Transport and the Regions, DETR).

228) Ball(2011), *Re use potential and vacant industrial premises: revisiting the regeneration issue in Stoke-on-Trent*.

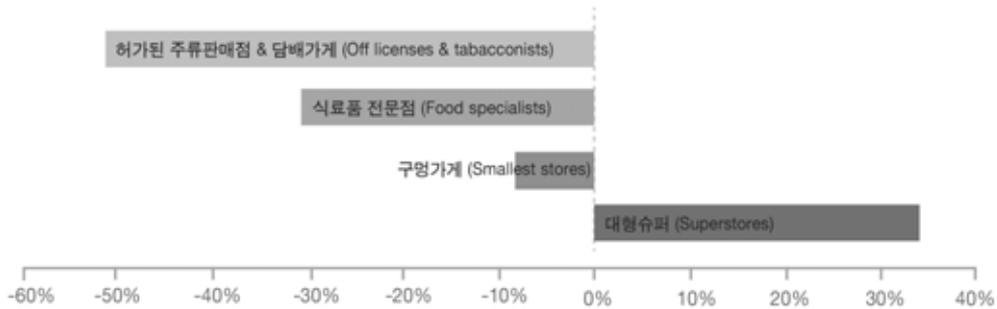
229) Myers & Wyatt(2004), *Rethinking urban capacity: identifying and appraising vacant buildings*.

230) Joy Roberts & Smith(2010), *The definition of brownfield*, Alker.

231) High Street은 중심 상업지역이나 변화가가 아닌, 도시의 각 구역별로 형성된 일종의 ‘동네 변화가’로서 소규모 상점이 늘어선 주요거리를 의미하는데, 각 구역의 중요한 커뮤니티 공간이라고 할 수 있다. “The High Street London report (Gort Scott and UCL, 2010)”에 따르면 런던 인구의 2/3가 이러한 High Street으로부터 500m 이내에 살고 있다고 한다.

까지 지역 중심에 위치한 점포의 수가 약 15,000개 가량 감소하였으며, 향후 몇 년 만에 10,000여개의 점포가 문을 닫을 것으로 예측된다. 또한 ‘Ghost Town Britain(2002; 2003, New Economics Foundation)’ 보고서는 1995년부터 2000년까지 영국 전체의 지역 점포 중 1/5에 해당하는 약 30,000 곳이 문을 닫았다고 보고 있다.

Since 2001, the number of superstores in the UK has grown by 35%, whilst all other forms of grocery outlet have declined



Percentage Change in Total UK store Numbers, 2001-2011

Source: Department for Business, Innovation and Skills/Genecon and Partners (2011) Understanding High Street Performance, Citing Verdict Research (2011) UK Town Centre Retailing

[그림 5-33] 2001년 이후 대형마켓의 증가와 소형 점포의 감소 추이

※ 출처 : Mary Portas(2011), “The Portas Review: An independent review into the future of our high street”

최근 이러한 동네변화가(High Street) 쇠퇴 문제의 심각성이 인정되어 2011년 중앙 정부를 중심으로 영국 동네변화가(High Street)의 활성화를 위한 개선방향<sup>232)</sup>과 관련 정책이 마련될 예정<sup>233)</sup>이다. 동네변화가(High Street) 활성화 정책은 대규모 상업시설에 밀려 경쟁력을 잃어가는 소규모 자영업에 대한 지원 등을 통해 동네 상권의 활성화를 도모하는데 있다. 이러한 예로 Town Team 설치, 물리적 환경 개선을 통한 커뮤니티 회복, 빈 점포의 단기적인 사용 프로그램인 ‘Meanwhile Project<sup>234)</sup>’ 실시, 강제수용 권한 부여, 빈 점포를 방기한 소유주에 대한 불이익 및 행정 조치 권한 강화, High Street 소유주의

232) Mary Portas (2011), *The Portas Review: An independent review into the future of our high street*.

233) Department for Communities and Local Government, DCLG(2012), *High Streets at the Heart of our Communities: the Government’s Response to the Mary Portas Review*.

234) 비어있는 점포 등 유휴 부동산의 임시적이고 단기적인 사용을 장려하기 위한 프로젝트로서 비영리적 목적으로 공간이 필요한 자원봉사 혹은 공익법인 단체나 인포메이션 센터, 예술가와의 연계를 지원, DCLG(2012), DCLG(2009), *Meanwhile use lease and guidance notes*.

공공 등록제 도입, 지역 커뮤니티의 강화를 위한 ‘Community Right to Try<sup>235)</sup>’ 권한 등이 있다.

이러한 빈 주택, 빈 점포 등에 대한 정책적 관심은 도시의 지속성을 확보하기 위한 지역 차원의 고민으로부터 시작되었다고 정리할 수 있다.

#### □ 유휴공간 현황 및 정보 체계

1998년부터 국가적 차원의 토지 및 건축물 현황 조사(National Land Use Database, 이하 NLUD)로 전국의 디지털 지리정보와 토지의 이용 현황이 파악되어 정확한 토지사용 자료가 축적되기 시작하였다<sup>236)</sup>. 이를 바탕으로 2001년 이후 매년 ‘The Homes and Communities Agency(HCA)<sup>237)</sup>’에 의해 ‘NLUD-Previously Developed Land(기개발지, 이하 NLUD-PDL)<sup>238)</sup>’가 조사되고 있다. 따라서 영국의 전반적인 유휴공간의 규모, 분포, 증감 현황은 NLUD-PDL을 통해 비교적 정확하게 확인할 수 있는데<sup>239)</sup>, 현재 유휴공간의 비율은 다소 감소하는 추세이다. 이는 정부가 주택 건설을 포함한 새로운 개발시 이전의 개발지에서 이루어지는 비율을 높이기 위해 노력하였기 때문이며 실제 그 비율이 1998년 이후 60%에서 2009년 80%까지 높아졌음을 확인할 수 있다.

---

235) 사용되지 않는 점포를 지역 커뮤니티가 사용하거나 사들일 수 있는 권한이다.

236) 유휴공간은 ‘빈 토지와 건물(Vacant Land and Building)’이라는 범주 안에 ‘Vacant land previously developed’(이전에 개발되었으나 현재 비어있는 토지), ‘Vacant Buildings’(비어있는 건물), ‘Derelict land and buildings’(유기된 토지와 건물)의 세 가지 세부항목으로 구분된다.

237) 지방정부부처(DCLG)의 지원을 받는 공공기관인 The Homes and Communities Agency (HCA)는 잉글랜드의 주택 및 재생에 관한 수행기관으로서 활발한 지역사회와 적절한 주거를 만드는 역할을 수행한다.

238) 영구적인 구조물에 의해 과거 점유되었거나 현재 점유되고 있는 토지를 말하며, 개발된 대지 혹은 고정된 육상 인프라스트럭처에 딸린 대지를 포함한다.

239) 다만, 이 조사는 건물의 용도 별 유휴공간의 규모를 파악하기 어렵고, 면적 위주의 통계로서 개소에 대한 정보는 알 수가 없으며 2001-2002년부터 2008-2009년까지의 자료만이 비교 가능하다.

**Table 5.1** Trends in previously-developed land by land type: England 2002 - 2009

Land/building type	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Change from 2008	
									hectares	per cent
<b>Vacant and derelict land and buildings</b>										
Previously-developed vacant land	15,680	14,810	14,100	13,920	13,330	12,710	12,950	13,570	5	
Derelict land and buildings	19,960	20,550	19,870	18,720	17,850	16,790	15,470	15,730	2	
Vacant buildings	5,070	4,550	4,200	3,920	3,670	4,090	3,970	4,090	3	
<b>All vacant and derelict land and buildings</b>	<b>40,710</b>	<b>39,910</b>	<b>38,170</b>	<b>36,560</b>	<b>34,850</b>	<b>33,600</b>	<b>32,400</b>	<b>33,390</b>	<b>3</b>	
<b>Currently in Use</b>										
Allocated in a local plan or with planning permission for any use	16,570	17,580	18,120	18,920	18,430	17,770	20,410	17,270	-16	
Known redevelopment potential but no planning allocation or permission	8,830	8,470	7,840	8,010	9,450	10,750	10,940	11,260	3	
<b>All currently in use</b>	<b>25,400</b>	<b>26,050</b>	<b>25,960</b>	<b>26,930</b>	<b>27,880</b>	<b>28,520</b>	<b>31,350</b>	<b>28,530</b>	<b>-9</b>	
<b>All land types</b>	<b>66,110</b>	<b>65,960</b>	<b>64,130</b>	<b>63,490</b>	<b>62,730</b>	<b>62,130</b>	<b>63,750</b>	<b>61,920</b>	<b>-3</b>	

[그림 5-34] Previously-developed land 경향 (Home and Communities Agency),

※ 출처 : <http://www.homesandcommunities.co.uk/nlud-pdl-results-and-analysis>

**Table 5.2** Trends in previously-developed land by Government Office Region: England 2002 - 2009

Government Office Region	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Change from 2008	
									hectares	per cent
<b>Vacant and derelict land and buildings</b>										
North East	3,800	3,310	3,240	2,920	2,780	2,660	2,710	2,840	5	
North West	9,310	9,030	8,970	8,960	8,150	8,030	7,740	7,400	-4	
Yorkshire & The Humber	6,190	6,150	6,130	5,830	6,250	5,890	5,390	5,270	-2	
East Midlands	4,300	3,430	3,610	3,460	3,490	3,480	3,230	3,350	4	
West Midlands	4,380	3,690	3,840	4,230	3,610	3,490	3,590	3,320	-8	
East of England	3,580	4,200	3,960	3,710	3,570	3,340	3,140	3,340	6	
London	1,140	1,110	950	800	860	920	340	1,250	268	
South East	4,290	4,520	3,970	3,630	3,420	2,900	3,200	3,290	3	
South West	3,650	4,200	3,490	3,320	2,740	2,890	3,080	3,320	8	
<b>England</b>	<b>40,710</b>	<b>39,910</b>	<b>38,170</b>	<b>36,560</b>	<b>34,850</b>	<b>33,600</b>	<b>32,400</b>	<b>33,390</b>	<b>3</b>	
<b>Currently in Use</b>										
North East	980	1,050	1,310	1,310	1,210	1,370	1,850	1,730	-6	
North West	2,460	2,390	2,870	3,200	2,920	2,880	3,220	4,090	27	
Yorkshire & The Humber	1,810	1,920	2,090	2,340	2,320	3,220	2,500	2,210	-12	
East Midlands	2,020	2,440	2,060	2,080	2,750	2,890	2,900	2,600	-10	
West Midlands	2,180	2,730	2,410	2,760	2,450	2,440	2,280	1,580	-31	
East of England	3,960	3,670	3,400	3,120	3,620	3,550	3,940	3,480	-12	
London	2,380	2,320	2,340	2,280	2,780	3,010	3,410	2,480	-27	
South East	6,620	6,330	6,410	6,500	6,510	6,090	7,550	6,710	-11	
South West	2,990	3,220	3,070	3,340	3,320	3,070	3,720	3,640	-2	
<b>England</b>	<b>25,400</b>	<b>26,050</b>	<b>25,960</b>	<b>26,930</b>	<b>27,880</b>	<b>28,520</b>	<b>31,350</b>	<b>28,530</b>	<b>-9</b>	
<b>All land types</b>										
North East	4,780	4,360	4,540	4,230	3,970	4,030	4,550	4,570	0	
North West	11,770	11,390	11,830	11,860	11,060	10,910	10,950	11,490	5	
Yorkshire & The Humber	8,000	8,070	8,230	8,170	8,580	9,110	7,900	7,480	-5	
East Midlands	6,390	5,870	5,960	5,540	6,240	6,300	6,130	5,950	-3	
West Midlands	6,560	6,420	6,250	6,980	6,050	5,930	5,860	4,900	-16	
East of England	7,540	7,930	7,360	6,830	7,190	6,890	7,080	6,830	-4	
London	3,520	3,430	3,290	3,080	3,640	3,930	3,740	3,730	0	
South East	10,910	10,860	10,370	10,130	9,930	8,990	10,750	10,000	-7	
South West	6,690	7,420	6,570	6,660	6,070	5,960	6,800	6,960	2	
<b>England</b>	<b>66,110</b>	<b>65,960</b>	<b>64,130</b>	<b>63,490</b>	<b>62,730</b>	<b>62,130</b>	<b>63,760</b>	<b>61,920</b>	<b>-3</b>	

[그림 5-35] Government office region에 의한 Previously-developed land 경향(Home and Communities Agency),

※ 출처 : <http://www.homesandcommunities.co.uk/nlud-pdl-results-and-analysis>

유휴공간 현황은 기본적으로 세금 징수 현황을 통해서도 파악이 가능하다. 빈 주택의 수와 면적, 분포 등에 관한 현황은 실제 거주자 중심으로 지방세(Council Tax)가 부과되고 빈 주택의 경우 이를 감면해주는 혜택 때문에 세금 집계를 통해 비교적 정확하게 이뤄진다<sup>240)</sup>. 다만 거주가 불가능할 만큼 심각하게 파손된 건물이거나 철거 예정 또는 철거보류 상태의 건물, 상업 건물에 속한 주거 등은 지방세(Council Tax)의 대상이 아닌 관계로 세금집계 내역에서 누락된다는 한계가 있다.

비주거용 건물의 유휴공간 또한 지방세(Rate) 데이터로부터 산출될 수 있으나 2005년 이후의 산출자료는 공개되지 않아 주로 비 주거용 부동산 재산세 부과 대상 목록(National Non-Domestic Rating List)에 기초하여 이루어지고 있다. 그러나 상세한 통계적 분류가 없기 때문에 유휴 산업시설과 상업시설 각각의 규모 등을 알 수 없다.

이와는 별도로 주택 부문은 ‘Empty Homes Statistics 2010/2011(Empty Homes Agency)’, 상업 및 산업용 부동산 부문은 ‘Vacant Commercial and Industrial Property’ 등이 있다.

## 2) 빈 주택(Empty Homes) 관련 정책적 관심 증가

### □ 빈 주택의 활용을 통한 주거공급 해소

- 도시 쇠퇴와 주택 노후화로 인한 빈 주택 증가

‘Empty Homes Statistics 2010/2011(Empty Homes Agency)’에 따르면 현재 잉글랜드에만 720,000채의 빈 주택이 있으며 이중 6개월 이상 장기적으로 비어있는 주택은 279,000채에 이르며<sup>241)</sup> 영국 전체에는 930,000채의 빈 주택 중 350,000채가 장기적으로 비어있는 주택으로 추산되고 있다<sup>242)</sup>. 빈 주택의 비율이 높은 지역은 맨체스터(Manchester) 등 과거 영국 공업의 중심지인 잉글랜드의 북부 및 중부로 나타나 빈 주택

240) 주로 Council tax(주거에 부과되는 지방세) 또는 Rate(사업장에 부과되는 지방세)의 감면 또는 상하수도 및 가스, 전기 등의 도시 인프라 관리하기 위한 ‘Vacant Property’, ‘Vacant Premise’ 또는 ‘Vacant Building’ 등이 유휴공간 현황을 파악하기 위한 자료로 활용된다. 사용자 중심으로 부과되는 이 지방세들은 해당 부동산이 사용되지 않고 비어 있는 경우 부동산의 소유주에게 부과되며 소유주가 지역 정부에 Vacant property 임을 신고하면 일정기간 세금을 감면 받기 때문에 지방세 납입 정보는 유휴공간을 파악하는 중요한 수단이 된다.

241) 이는 같은 Council Tax 자료를 근거로 한 정부의 집계와도 거의 일치한다.

242) “How Many Homes Are Empty?”, 「Empty Homes Agency」, <http://emptyhomes.com/statistics-2/>

이 제조업 쇠퇴로 인한 도시의 일자리의 감소와 밀접한 관계가 있음을 알 수 있다.

[표 5-13] 지역별 빈집 비율(영국)

지역	빈 집의 비율	지역	빈 집의 비율
North East	3.94%	East of England	2.76%
North West	4.81%	London	2.38%
Yorkshire & the Humber	4.01%	South East	2.70%
East Midlands	3.45%	South West	2.96%
West Midlands	3.17%	England Total	3.22%

\* 출처 : 「Empty Homes Agency」, <http://emptyhomes.com/statistics-2/>

그러나 영국의 빈 주택 수가 최근에 와서 크게 증가한 것은 아니며, 주택 신축이 활발하지 않은 영국의 특성상 오래 기간에 걸쳐 노후화된 주택이 누적된 결과라 할 수 있다. 실제로 1970년대에 이루어진 조사에서 나타나는 빈 주택의 수는 610,000채이며, 당시 정보 수집의 어려움 등을 고려한다면 실제 빈 주택의 수는 이보다 더 많을 것으로 보고 있다<sup>243)</sup>.

**Table 615 All vacant dwellings by local authority district, England, from 2004**

Source: council tax base (CTB)

Local Authority Name	Date to which figures relate							
	01-Nov	10-Oct	09-Oct	08-Oct	06-Oct	05-Oct	04-Oct	03-Oct
2004	2005	2006	2007	2008	2009 <sup>R</sup>	2010 <sup>R</sup>	2011	
North East	45,732	47,598	48,287	48,099	50,375	47,243	46,399	45,269
North West	128,835	132,543	137,253	141,186	144,907	142,456	136,456	130,978
Yorkshire & the Humber	86,300	85,686	90,947	101,091	102,582	98,604	92,819	91,478
East Midlands	59,087	63,225	65,458	70,084	71,488	70,488	67,480	66,406
West Midlands	80,944	77,435	79,208	80,401	83,320	77,812	74,876	73,538
East of England	65,665	66,799	68,509	69,107	72,773	73,148	69,651	68,835
London	86,733	85,571	86,701	84,627	84,126	85,062	79,971	74,553
South East	97,804	100,480	102,812	101,809	102,884	103,426	98,996	99,569
South West	59,835	64,172	65,756	66,915	70,664	72,257	70,499	69,373
<b>ENGLAND</b>	<b>710,935</b>	<b>723,509</b>	<b>744,931</b>	<b>763,319</b>	<b>783,119</b>	<b>770,496</b>	<b>737,147</b>	<b>719,999</b>

[그림 5-36] 빈집 수량(2004-2011)(영국)

※ 출처 : 「Department of Communities and Local Development」,

<http://www.communities.gov.uk/housing/housingresearch/housingstatistics/housingstatisticsby/stockincludingvacants/livetable/>

243) Office of Population Censuses and Surveys(1980), *Empty housing in England : a report on the 1977 Vacant Property Survey carried out on behalf of the Department of the Environment*.

- 소유주 역량 부족 및 재정비 계획의 지연이 원인

빈 주택의 발생 원인은 주택의 소유자가 스스로 주택을 수리·운영할만한 전문성을 갖추지 못하였거나 점포 등에 속한 주거공간이 고용구조의 변화로 더 이상 쓰이지 않게 된 경우로 크게 구분된다(Empty Homes Agency).

하지만 이와 더불어 지난 십 년간 대규모 재생 계획에도 불구하고 재정비 또는 철거가 추진되지 못한 노후주택이 많아진 것 또한 주요한 원인으로 파악된다. 특히 최근의 주택가격 하락, 대출 제한, 정부 예산 축소로 많은 사업이 보류·취소되었고 이로 인해 많은 공공주택 단지가 빈 채로 남겨졌으며, 민간에 의해 개발이 진행된 새 아파트들 또한 매매나 임대가 이루어지지 않아 비어 있거나 공사가 중단된 경우가 급증하고 있다.

- 지역 기반의 적극적인 빈 주택 재활용으로부터 ‘빈 주택(Empty Homes) 정책’ 추진

지역사회에서 저렴한 주택을 공급하는데 큰 역할을 한 영국의 주택 조합의 역사에서 살펴볼 수 있듯이<sup>244)</sup> 지방정부와 주민 주도의 지역 조직, 다양한 형태의 민간단체들은 소규모이지만 자금 마련, 지방 정부와의 협력 등에서 상당한 경험과 노하우를 갖추고 있다<sup>245)</sup>. 이러한 지역의 비영리단체들이 다양한 형태의 빈 주택 활용 프로젝트를 시도하면서 여러 가지 제도적인 개선에 크게 일조하였다.

지방정부 또한 빈 주택을 보다 적극적으로 통제·활용하기 위한 권한을 확대해 왔다. 1970년대부터 강제수용 절차, 주택 기준 등을 마련하였으며, 빈 주택에 대한 실태조사를 시작하였다<sup>246)</sup>. 이로 인해 빈 주택을 강제적으로 지방정부의 관리 하에 두는 일종의 징발권이나 빈 주택의 소유주에게 지역 정부가 집을 임차하여 필요한 사람들에게 재임대하는 제도 등이 생기게 된다.

Andrew Stunell 장관(지방정부부처, Department for Communities and Local Government, 이하 DCLG)이 2011년 5월 발표한 ‘빈 주택 사업에 관한 전망(Empty Prospects)’에서도 그 간 민간에서 이루어져 온 빈 주택 재활용 사업과 지방정부와 민간의 협력적 관계를 바탕으로 빈 주택을 효율적으로 활용할 수 있는 국가적 차원의 관리체

244) “Is Self Help Housing A New Idea?”, 「self-helping-housing」,

<http://self-help-housing.org/self-help-housing-now/is-self-help-housing-a-new-idea/>

245) Andrew Stunell 지방정부부처(Department for Communities and Local Government, DCLG) 장관의 ‘Empty Homes Perspective’ 발표(2011).

246) Office of Population Censuses and Surveys(1980), *Empty housing in England : a report on the 1977 Vacant Property Survey carried out on behalf of the Department of the Environment*.

계와 예산을 수립할 것임을 밝히고 있다. 또한 ‘빈 주택(Empty Homes)’ 정책을 통해 비어있는 주택을 적극적으로 활용하여 재정지출을 최소화하면서 서민층을 위한 주거를 충분히 공급하기 위한 대안 중 하나로 대규모 공공 주택(Social Housing)을 건립하는 것과 대등한 효과를 기대하고 있다<sup>247)</sup>.

이에 중앙정부는 빈 주택 활용의 첫 단계인 현황파악을 위한 시스템을 구축하고 세제를 포함한 관련 제도를 정비하는 노력을 해왔으며 빈 주택 사업의 노하우를 통합하여 실제 사업의 가이드라인을 제시하기 위해 ‘Empty Homes Toolkit’을 온라인을 통해 공개했다. 또한 2011년 말에는 빈 집 활용의 실제 사업비를 지원하기 위한 대규모 예산계획을 발표, 2015년까지 실행할 예정이다.

영국의 유휴공간 활용이 주로 비어있는 부동산을 수리하여 저소득층 및 사회 소외계층을 위한 주거 공간을 확보하는 방향으로 진행되고 있는 이유는 적은 예산에 비해 그 효과가 크기 때문이다. 잉글랜드의 총 주택 수의 3%에 이르는 빈 집을 다시 활용하는 것은 주택 공급과 사회취약계층의 주거 안정에 큰 기여를 할 수 있으며 지역의 쇠퇴를 막고 활성화시키는데 중요한 역할을 한다. 또한 빈 주택을 사회적 취약계층의 주거공간 확보를 위해 활용함으로써 공공 자선기금으로부터 지원을 이끌어 낼 수 있으며, 정부의 적극적인 지원정책이나 개입도 저소득층을 위한 주거공급 확대의 일환으로서 정당성을 갖는다.

이는 2011년 발표된 잉글랜드 주택정책인 ‘Laying the Foundation: A Housing Strategy for England’에서 비어있는 주택에 대한 적극적이고 구체적인 조치가 언급<sup>248)</sup>되고 있다는 점에서도 확인된다. 빈 주택의 효과적인 활용을 위해 지방정부에 대한 재정 지원 방안, 관련 정보와 전문 지식의 제공, 사업자금 지원, 세금제도 및 행정 절차의 개선 등을 추진 중이다.

### 3) 빈 주택(Empty Homes) 정책 추진을 위한 관련 주체별 역할

빈 주택의 활용에 있어서 다양한 지역사회 및 민간단체가 많은 성과와 노하우를 축

---

247) 지역사회 및 지방정부 부처 장관인 Andrew Stunell은 빈 주택(Empty Homes)정책과 관련하여 더 나은 자연과 발달리즘, 범죄 등으로부터 안전한 거주 환경을 만들고 상당한 수의 지불가능한 주택(affordable Housing)을 만들어 낼 것이라고 보고 있으며 빈 집의 재사용을 통한 세수의 확대를 기대하고 있다.

248) Laying the Foundations: A Housing Strategy for England에서 빈 집의 활용사업에 지역정부의 적극적인 참여를 유도하기 위한 재정지원 방안

적하고 있다. 정부는 이러한 민간 활동을 직간접적으로 지원하고 효율적인 빈 주택 관리를 위해 전문 역량을 강화하고 있다. 특히 중앙정부는 민간과 지역의 빈 주택 프로젝트를 분석하여 다양한 지식을 공유하고 민간의 활동을 지원하기 위해 데이터베이스 구축, 제도적 보완, 예산지원 등을 실시한다.

DCGL의 산하기관인 HCA가 ‘빈 주택(Empty Homes) 프로젝트’의 노하우를 수집하여 새로운 빈 주택 프로젝트의 확대를 지원하기 위해 제작한 ‘Empty Homes Toolkit’에서는 다음과 같이 중앙정부, 지방정부, 지역사회를 비롯한 민간 주체들의 역할을 정리하고 있다. 이 때 지방정부, 지역 사회 및 민간단체들은 빈 주택을 활용하는 실질적인 실행 주체이며, 중앙정부는 이러한 민간의 창의적인 아이디어와 의지를 실현할 수 있도록 지원하는 역할로 볼 수 있다.

#### □ (중앙정부) 예산지원, 데이터베이스(DB) 및 가이드라인 구축

중앙 정부는 관련 재정을 확보하여 예산지원 기준을 만들고, 빈 주택의 전국적인 현황 파악을 위한 데이터베이스를 구축한다. 또한 실행 주체인 지방 정부와 민간이 참고할 수 있는 빈 집 재생 가이드라인을 제시한다.

##### • 세제 및 재정지원 정책

정부는 장기적인 유휴 주택의 강제수용과 수리비용 등 빈 주택의 재사용을 위한 예산을 지원하고 있다. 특히 2011년에 발표된 대규모 예산지원은 지역정부나 등록된 주택공급업자 및 기존 주택조합뿐만 아니라 민간단체나 지역사회의 빈 주택 활용 프로젝트에도 직접 지원된다. 주택이 없는 빈민층을 위한 주거를 제공하고 지역의 고용 확대를 유도하고자 절반 이상의 프로젝트는 빈 주택의 비율이 상대적으로 높은 중부 및 북부 잉글랜드 지방에 배분되고 있다.

이를 위해 빈 주택에 대해 지방세(council tax)를 추가 부가하는 ‘Empty Homes Premium’ 제도를 도입한다. 2011년 11월 지역사회 부처에서는 빈 주택 사업의 예산을 확보하기 위해 빈 주택에 대한 지방세(council tax)의 감면 혜택을 줄이고 장기간 비어있는 집에 대하여 페널티를 부과하도록 권한을 강화하였다. 빈 주택에 대해 6개월까지 100% 지방세(council tax)를 감면해주고 그 이후에는 10-50% 감면을 해주는 현행 제도에서 2년 이상 빈 주택으로 남아있는 부동산에 대해 ‘Empty Homes Premium’을 부과할 수 있도록 조정하였는데, 이는 빈 주택의 소유주들이 집세를 낮추는 등 임차에 적극적으로 나

서거나 ‘빈 주택(Empty Homes) 프로그램’과 관련하여 참여를 유도하기 위함이다.

또한, 지역정부가 지역의 주택공급확대에 적극적인 역할을 하도록 유도하기 위한 중앙정부의 예산지원 정책으로 ‘New Homes Bonus<sup>249)</sup>’를 추진한다. 이는 한 지역에 실질적인 주택 수가 늘어 지방세(council tax)가 증가하는 만큼 중앙정부가 ‘보너스’를 지급하는 방식으로 새 집을 짓는 것뿐만 아니라, 장기간 비어있는 집을 다시 주택으로 활용하도록 한 경우도 주택공급으로 본다. 반대로 빈 주택의 수가 늘어나는 만큼 실질적인 주택 수의 감소로 계산한다. 따라서 지역정부는 지방(Council) 소유의 공공주택(Social Housing)을 신축하는 것 보다 적은 예산으로 짧은 시간에 실질적인 주택 공급에 기여하는 빈 주택의 활용에 적극적으로 나서게 된다.

이와는 별도로 중앙정부는 ‘2011년 잉글랜드 주택 전략을 위한 기초 Laying the Foundation: a Housing Strategy for England(지방정부부처, DCLG)’을 발표하면서 빈 주택 문제를 해결하기 위한 전략(Empty Homes Programme) 중 저렴한 주택공급의 일환으로 민간의 빈 주택 활용을 지원하기 위한 총 1억 파운드의 예산지원계획(2011-2015년)을 포함하고 있다. 이외 5천 파운드의 예산이 개발 수요가 낮은 지역을 대상으로 배정될 예정이다.

- 빈 주택 활용을 촉진하기 위한 정보 제공

빈 주택 활용을 촉진하기 위해 2011년 지방정부부처(DCLG)는 ‘The Geographical Information System(GIS) Empty Homes Mapping Toolkits’, ‘The Empty Homes Knowledge Toolkit’ 두 가지 서비스로서 빈 주택 활용을 위한 정보를 제공하고 있다.

The Geographical Information System (GIS) Empty Homes Mapping Toolkits는 빈 주택에 관한 포괄적인 정보를 지리적 데이터베이스에 통합하여 데이터를 제공하는 시스템으로 전국의 장기적인 빈 주택의 위치를 그 지역의 주택 수요와 관련된 데이터와 비교할 수 있도록 하여, 지방 정부, 지주 및 지역 커뮤니티 등 빈 주택의 활용과 관련한 실행 주체들의 전략 수립에 도움을 주고 있다. 또한 범죄, 방화, 반사회적 행위 및 사회경제적 지표에 관한 정보를 통합하여 정부의 지역사회에 관한 전반적 정책의 지역적 우선순

---

249) 지역 별 전년도 주택 수의 실질증가에 기초하여 빈 주택은 주택 수의 집계에서 제외되고 빈 주택이 다시 사용될 경우 주택 신축과 같은 주택 공급으로 본다. “Increasing the number of available homes”, 「GOV.UK」, <http://www.communities.gov.uk/housing/housingsupply/newhomesbonus/>

위 결정에 중요한 자료로 이용된다.

‘The Empty Homes Knowledge Toolkit’은 주거용 유휴공간을 다시 주택으로 사용하기 위해 필요한 실행에 관한 정보와 가이드라인을 담고 있다. 이 자료를 통해 지방정부, 주택 조합, 빈 주택의 소유주 및 지주, 개발업자 및 지역 커뮤니티에 빈 주택의 재사용을 위해 관련된 법, 건설, 투자 시 파트너십 등 필요한 모든 지식을 제공한다.

#### □ (지방정부) 민간의 빈 주택 활용 지원 및 직접적인 권한 집행

지방정부(Council)는 빈 주택의 활용을 위한 실질적인 책임과 법적 권한을 지닌다. 특히 ‘New Homes Bonus’와 같은 주택 공급확대를 위한 중앙 정부 예산지원은 지방 정부로 하여금 주택 공급의 목적 하에 적극적으로 빈 주택의 활용에 나서도록 유도하고 있다.

주택에 관한 지방정부의 역할을 규정한 중앙정부의 지침<sup>250)</sup>을 바탕으로 지방정부(Council)는 부동산 소유주와 서비스 공급자를 중계·조율하거나, 소유주들이 빈 주택에 대한 조치를 취할 수 없는 이해관계자들을 중재하는 역할을 맡으며, 직접적인 개입이 요구될 경우 다음과 같은 권한을 행사한다.

- 빈 주택의 운영·관리 명령(Empty Dwelling Management Orders<sup>251)</sup>)

빈 주택의 운영·관리 명령(Empty Dwelling Management Orders)을 통해 임의 운영관리가 가능하다. 지방정부(Council)는 일정 조건의 빈 주택에 대해 일정한 법적 절차에 따라 7년까지 수리·임차 등 운영·관리 권한을 행사할 수 있으며, 부동산 소유주는 지방정부(Council)의 운영·관리 비용을 충당하고 남은 임대 수익을 받게 된다. 이러한 빈 주택의 운영·관리 명령은 해당 지역사회의 동의를 거쳐 이루어지며, ‘Empty Homes Agency’와 같은 관련 전문 공익재단에서 제시하는 가이드라인에 따라 실행된다.

맨체스터(Manchester)의 볼튼시(Bolton Council)는 지역의 빈 주택을 획기적으로 줄이고 주택에 대한 관리 역량 제고를 위해 ‘Empty Homes Team’의 업무를 조직하고 전문 코디네이터를 중앙정부의 지원을 받아 임명하였다. 코디네이터는 지방정부가 빈 주택의 관리 및 활용정책을 단기간에 안정시키기 위해 관련 시스템과 프로세스를 구축하며 전담팀의 전문성을 강화하는 역할을 담당한다. 지역의 오랜 기간 비어있는 주택을 파악하고 소유주와의 단계적인 접촉을 통해 필요한 정보들을 수집, 소유주의 의견을 반영하기 위한

250) DCLG(2011), “The Strategic Housing Role of Local Authorities: Powers and Duties”

251) 「Housing Act 2004」에 규정

절차들을 구축하였으며 보다 적극적인 조치가 필요한 빈 주택에 대해서는 행정 지도, 강제 매각, 빈 주택의 운영·관리제도 등의 지역 정부의 권한을 실행하기 위한 구체적인 진행 매뉴얼을 마련하였다. 성공적인 성과를 거둔 볼튼시(Bolton Council)의 이러한 실행 지침들은 맨체스터(Manchester)의 다른 지역들에도 확대 적용되고 있다.

- 강제 구매(수용) 명령(Compulsory Purchase Orders) 및 강제 매각

지방정부(Council)를 비롯한 공공기관은 문제가 되는 방치된 부동산에 대하여 소유주의 동의 없이 적절한 조치를 실행할 수 있다. 강제구매권한은 주택법과 도시 및 전원지역의 계획법에 의거하며 지방정부부처(DCLG)에서 제시하는 강제 구매 및 보상의 절차에 의해 진행된다.

또한 강제 매각을 통해 빈 주택에 부과된 각종 세금 및 공과금 등이 장기간 연체된 경우 해당 부동산의 매각 조치를 취할 수 있다. 특히 지역 사회에 문제를 야기하는 빈 주택에 대해 소유주에게 요청한 최소한의 관리사항이 이행되지 않을 경우 그 비용을 청구할 수 있는데, 이런 경우 비용 회수를 위해 강제 매각의 조치가 이루어진다.

이외에 사회적 문제를 야기할 수 있는 빈 주택에 관해서 소유주에게 시정 지시를 내릴 수 있으며, 불가능한 경우 지방정부(Council)가 직접 조치를 취하고 비용을 청구하는 방식으로 빈 주택에 대한 최소한의 관리를 유도하고 있다.

#### □ (민간단체) 빈 주택 활용 프로그램 지원 및 조사·캠페인 수행

영국에는 빈 주택의 활용과 관련된 많은 민간단체들이 중앙 및 지방정부, 지역사회와 긴밀한 관계를 맺으며 활동하고 있다. 그 중에서도 ‘Empty Homes Toolkits’을 준비하는데 깊이 관여한 다음의 두 민간단체는 오랜 기간 축적된 경험을 바탕으로 정책 수립과정에 참여하여 새로운 정책방향을 모색하는데 전문가로서 일조하고 있다.

- Self-Help-Housing.Org<sup>252)</sup>

‘Self-Help-Housing.Org’는 세 민간단체<sup>253)</sup>가 공동으로 운영하는 프로젝트로서 지역사회의 주민과 소규모 민간단체들에 의해 Sweaty-Equity(혹은 Self-Help) 방식을 기반으로 지역사회에서 집이 필요한 사람들이 다양한 이유로 비어있는 주택을 스스로의

252) 「self-help-housing.org」, <http://self-help-housing.org/>

253) Agent For Change는 빈 집 프로젝트 및 단기 주택에 관한 광범위한 경험을 보유한 단체이고, HACT는 주거 취약계층을 지원하는 단체이며, Social Spider CIC는 디자인, 소통 및 사회적 행동을 위한 비영리단체이다.

힘으로 수리하여 사용할 수 있도록 도와주기 위해 시작됐다.

‘Self-Help-Housing’은 일반적인 경로로 집을 구하기 어려운 사람들이 빈 주택의 불법 점유자가 아닌 합법적인 임시 사용자가 될 수 있도록 그들 스스로가 법적 지위가 있는 단체 또는 조직을 구성하여 부동산 소유주와 협상 및 계약을 통해 일정기간의 사용권을 얻고 적절한 주거환경을 위해 스스로 빈 주택을 수리하여 사는 방식을 말한다. 또한 지역사회 기반의 어떤 조직도 이러한 방식을 통해 집이 필요한 사람들에게 집을 제공할 수 있다. 이와 유사한 프로그램으로 ‘Housing Action<sup>254)</sup>’의 ‘Guaranteed void-less letting scheme<sup>255)</sup>’이 있다.

‘Self-Help-Housing.Org’는 기존에 개별적으로 진행되고 있는 Self-Help-Housing 사업 간의 네트워크를 구축하여 경험을 공유하고 Self-Help 프로젝트에 참여하고자 하는 지역사회나 소규모 조직들과 연계하여 필요한 정보와 지식을 제공한다. 지방정부, 주택 조합 및 개인 소유주에게도 빈 주택을 다시 사용하기 위해 Self-Help-Housing 방식을 장려한다. 또한 공공기관의 법적 기금이나 자선기금의 지원을 이끌어 내고 이러한 자금 지원이 필요한 곳에 유용하게 활용할 수 있도록 연결한다.

‘Self-Help-Housing.Org’는 HACT(The Housing Action Charity)와 공동으로 공공기금의 지원을 받아 지역주민 주도로 빈 주택 프로젝트를 실행할 수 있도록 예산 지원에서 서류 작성까지 실질적인 도움을 주는 ‘Capacity Building Programme’를 운영한다. 또한 2011년 발표된 빈 주택 활용을 위한 중앙 정부의 예산지원 프로그램인 ‘Empty Homes Grants Programme’ 중에 지역사회 주도의 소규모 빈 주택 프로젝트에 선정되는 ‘The Community Grant Programme’ 예산을 어려운 커뮤니티 주도의 소규모 프로젝트에 연계한다.

- Empty Homes, Empty Homes Agency Limited<sup>256)</sup>

Empty Homes는 독립 공익법인(Independent Charity)으로서 비어있는 부동산을 주

---

254) Housing Action은 잉글랜드 동부 Suffolk와 Norfolk 지역에서 취약계층을 지원하고 주택을 제공하는 사회적 기업이다. 「Housing Action」, <http://www.housingaction.co.uk/>

255) 주로 전과자나 마약 중독자, 노숙자들의 자립을 위한 주거를 마련하기 위해 현실적인 비용 문제를 고려, 비어있는 주택을 적극적으로 활용하는 방법을 선택하였다. 일단 안정적인 주거 공간을 갖게 된 사람들이 독립적으로 살아갈 수 있도록 임대한 주택의 수리와 주택 운영에 이들을 자원봉사자 또는 고용자로서 참여하게 하여 기술 습득 및 실무경험의 기회를 제공하여 미래의 삶을 꾸려갈 수 있도록 지원한다.

256) 「Empty Homes」, <http://emptyhomes.com/>

택으로 다시 활용하기 위한 지원과 빈 주택의 실태조사를 실시한다.

먼저, 빈 주택의 소유주, 빈 주택을 활용하여 주거를 마련하고자 하는 지역사회를 자문하고 실제 프로젝트에 참여한다. 스스로 집을 운영할 능력이 없는 빈 주택의 소유주를 집을 팔거나 혹은 수리, 임대, 운영할 주택 조합 및 기타 단체에 연결시켜주고 관련 주체들 간의 업무를 ‘지역 정부의 빈 집 운영·관리 제도의 실행 가이드라인<sup>257)</sup>’등을 통해 명확히 규정하고 있다.

또한, 실질적인 사업 참여와 자문 이외에도 빈 집의 현황을 알리고 활용을 유도하기 위한 캠페인을 벌인다. 현재 Empty Homes는 영국 방송사(Channel 4)의 ‘The Great British Property Scandal’이라는 프로그램을 통해 영국 내 빈 주택의 현황과 문제의 심각성, 소유주부터 지역 주민, 지방정부, 중앙정부의 빈 주택 활성화 움직임을 알리고 있다. 더불어 빈 주택 신고 통합 시스템(Reporting Empty Homes)을 마련하여 일반인들의 관심과 협조를 이끌어 내고 수집된 빈 주택 정보는 지방정부(Council)로 보고한다.

이 외에도 빈 주택에 대한 광범위하고 전문적인 조사·연구를 진행하고 정부의 정책 결정을 유도하기 위한 근거를 제공한다.

#### □ (주택 조합) 빈 주택 재개발 사업 추진

영국의 주택 조합은 주택공급 주체로서 민간의 빈 주택 활용에 관한 많은 경험을 축적하고 있다. 주택 조합은 빈 주택을 구매하거나 운영 능력이 없는 소유주로부터 상대적으로 낮은 가격에 주택을 임대하여 수리한 뒤 조합의 임대주택으로 운영하며 중앙정부의 예산지원 프로그램인 ‘Temporary Empty Homes’를 활용한다.

선도적인 사례로 잉글랜드 북동부 레드카-클리블랜드(Redcar and Cleveland) 지역에서 Coast and Country Housing이 추진한 빈 주택 활용 프로젝트인 ‘Empty Homes to Happy Homes’ 주택 임대사업을 들 수 있다. 추진과정에서 주택 조합뿐만 아니라, 지방정부(Council), 지역사회의 직업교육 단체(Community Campus 87), 지역 공익자선단체(East Cleveland Youth Homeless Trust) 등이 실행의 각 단계에서 역할을 분담하였으며, 중앙 정부의 예산지원 프로그램에 의해 사업비용을 충당하였다.

---

257)“Empty Dwelling Management Orders(EDMOs)”, 「Empty Homes」,  
<http://emptyhomes.com/what-you-can-do-2/resources/edmo-guide/>

주택 조합은 빈 주택의 소유주와 2년에서 30년까지 다양한 조건으로 임대 계약을 맺어 세입자를 관리하고, 지방정부(Council)는 지역의 빈 주택 소유주와 접촉하여 참여를 독려했다. 두 민간단체는 지역주민을 대상으로 주택 수리의 기술 교육을 포함한 주택 수리의 과정을 맡아 진행하였다. 이 프로젝트의 실행 과정과 결과는 다른 빈 주택 활용 프로젝트를 이끌어 내는 중요한 계기가 되었다.

#### □ (지역사회) 조치 요청 및 빈집 활용 사업 추진

지역사회의 주민들은 빈 주택으로 인한 사회 문제를 가장 직접적으로 겪게 된다. 따라서 영국에서는 개인적으로 또는 지역사회 조직에서 공동으로 빈 주택의 적절한 활용을 위한 지방정부(Council)의 조치를 요청하거나 직접 빈 주택을 구매하거나 일정 형태의 계약을 통해 비어있는 주택을 사용하는 여러 가지 방식들을 시도하고 있다.

- 지역 정부에 대한 조치 요청

대부분의 경우, 지역사회에 문제를 야기하는 빈 주택에 대한 지역사회의 신고는 앞서 설명한 지방정부(Council)의 여러 행정 조치의 선행조건이 된다. 공공기관이 소유한 부동산이 방치되어 문제가 되고 있는 경우에도 매각 등의 절차가 신속히 진행되도록 요구할 수 있다.

- 빈 주택의 구매 또는 사용

지역사회의 주민들은 빈 주택을 다시 주거로 사용하기 위해 여러 가지 형태의 조직을 구성하여 해당 부동산을 소유, 운영, 사용할 수 있다. 이와 관련하여 Homesteading, Community Self Build, Self-help housing 등과 같은 방식으로 비어있는 땅 또는 비어있는 건물을 활용하여 지역 주민 스스로가 거주 가능한 공간을 마련하고 있으며, 지방정부와 여러 민간단체들은 이러한 지역사회 기반의 빈 주택 활용을 지원한다.

#### □ 소유주 : 빈 주택 방지 노력을 통한 세금 감면

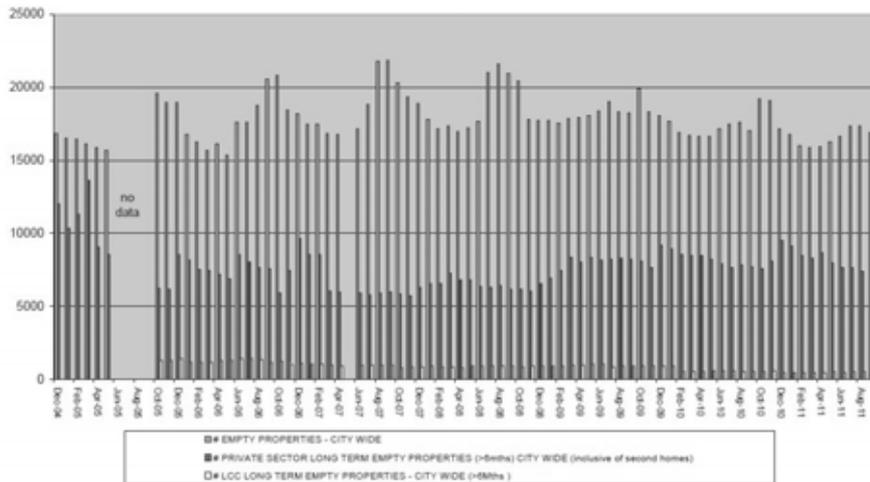
주택의 전적인 관리 책임자로서 소유주는 사회적 문제를 야기하는 빈 집에 대해 적극적인 조치에 나서야 하며, 이는 세금, 임대수익, 부동산 가격과 관련한 금전적 손해를 줄이기 위해서도 필요하다. 특히 자선 및 공익 단체를 위한 용도로 제공할 경우 지방세(Council Tax) 등 세금이 감면되는 혜택을 받게 되며 지방정부 및 지역의 관련민간 단체에 빈 집의 적절한 활용을 위임할 수 있다.

#### 4) 지역사회 주도의 빈 주택 사업 ‘Canopy Housing Project in Leeds’

##### □ 리즈 시(Leeds City) 빈 주택 증가 및 주거복지 취약

잉글랜드 중북부 웨스트요크셔 지방에 위치한 리즈 시(Leeds City)는 영국의 전통적인 주요 산업도시였으며 최근에는 금융, 교통, 상업의 중심지로서 다양한 서비스 분야가 성장하고 있다. 그러나 최근의 경제 성장에도 불구하고 구도심을 중심으로 빈곤 문제가 심각해지고 있다. 이에 따라, 빈 주택 발생 수도 계속적으로 증가하고 있는데, 2012년 3월 기준 리즈 시(Leeds City)의 빈 주택은 총 15,883채이며, 6개월 이상 이용되지 않은 채로 방치되어 있는 빈집은 5,000여 채로 집계되었고 28,000명의 사람들이 주택 대기자 명단에 등록되어 있는 것으로 조사되었다. 또한 같은 해 8월 발표된 자료에 따르면 빈집의 수는 약 17,000채로 증가하였다. 빈 주택들은 주로 빅토리안 테라스 하우스 형태로 현대의 다양한 가구 구성에 맞춰 유연하게 사용되기 어렵고 외부공간과 주차장이 부족하다는 단점 때문에 주택 실수요자들로부터 외면 받고 있다.

더불어 리즈 시(Leeds City)는 저소득층을 위한 주택 부족으로 새로운 주택건설을 위해 그린벨트 지역을 해제해야하는 상황에 처해있다. 따라서 빈 주택의 재생을 통한 저소득층 주택 공급은 리즈 시(Leeds City)가 겪고 있는 주택문제를 해결 할 수 있는 하나의 대안으로 주목받고 있으며 이에 대한 중요성이 증가하고 있다.



[그림 5-37] 리즈 시(Leeds City) 빈집발생 경향(City wide empty property trends)

※ 출처 :

<http://theleedscitizen.wordpress.com/2011/11/18/leeds-empty-homes-conference-time-to-drop-the-obsession-with-demolition-and-new-build/>

#### □ ‘Canopy Hosing Project’의 설립과 운영

‘Canopy housing project’는 두 명의 지역 거주자들에 의해 1996년 결성되었으며 1997년 Leeds City Council, Leeds Federated Housing Association<sup>258)</sup>과 협력관계를 체결하고 1998년 공식적으로 커뮤니티 증진을 위한 산업공제조합으로 등록되었다.

‘Canopy housing project’는 지역사회의 자원봉사자들과 함께 주택을 사용할 사람들이 스스로 그들의 집을 수리하는 Self-help housing project로 빈 주택의 개조뿐만 아니라 지역 사람들에게 학습과 고용의 기회를 제공한다. 또한 ‘Canopy housing project’는 자원봉사자들에게 더 많은 기회를 제공하기 위하여 다른 조직들과 공조하고 있다.

Canopy 단체는 2007년 주택재고를 관리하기 위해 리즈시청(Leeds City Council)에 의해 설립된 비영리 단체인 Arms Length Management Organisation(ALMOs)<sup>259)</sup>과 함께 협력하여 빈 주택을 공급받고 저렴한 가격의 장기 임대 계약을 통해 빈 주택을 수용하게 된다. 또한 리즈(Leeds)시의 흑인과 소수민족의 주거문제를 해결하기 위한 단체인 Unity Housing과 리즈시의 주거문제를 해결하기 위한 주거연합체인 Leeds Federated Housing으로부터 지원을 받기도 한다.

‘Canopy Hosing Project’의 운영비용은 The Big Lottery, Future Jobs Fund, Help the Homeless 등 여러 자선단체로부터 54%를, 빈 주택 임대를 통해 벌어들인 임대료를 통하여 44%, 나머지 2%는 개인 자선가의 기부금으로 충당된다.

#### □ ‘Canopy Hosing Project’의 빈집 활용을 통한 성과

‘Canopy housing project’는 리즈(Leeds) 도심에 기반을 둔 자족(self-help) 커뮤니티 주거조직으로 빈집을 개선하여 저소득층을 위한 양질의 주거를 공급한다.

---

258) Leeds Federated Housing은 주거문제를 해결하고 커뮤니티의 이익을 증진시키기 위하여 여러 작은 단체들이 모여 이룬 연합체로 이들의 주요 업무는 집을 필요로 하는 사람들에게 저렴한 가격으로 집을 임대해주는 것과 사회적 약자를 위하여 주거서비스를 제공하는 것이다.

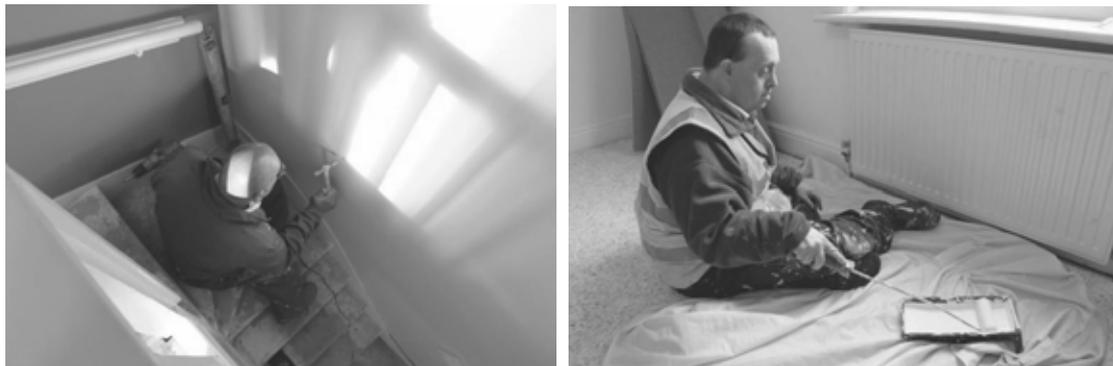
259) ALMOs는 영국의 지방당국을 대신하여 주거서비스를 제공하는 비영리단체로 2002년 4월에 첫 번째 ALMOs가 설립되었다. 현재, 55개의 ALMOs가 54개의 지방당국에서 운영되고 있으며 지방당국의 모든 주택재고의 절반 이상인 800,000개 이상의 공영주택을 관리하고 있다. 재고주택의 소유권은 지방당국에 귀속되어지며 ALMOs는 지방당국과의 관리 계약 조항 하에 운영된다. ALMOs의 위원회는 거주민, 지방정부 의원, 이외 독립적인 자문단으로 구성되며 이 때, 위원회의 최소 1/3은 거주민으로 이루어진다. ALMOs는 공영주택 관리에 더 많은 근본적인 변화의 기회를 제공하고 지역을 재생시키기 위하여 주거의 질과 지역환경을 향상시키는 핵심적인 역할을 하며 고용, 훈련 및 다양한 프로그램을 젊은층과 노년층에 제공함으로써 주민의 삶의 질 향상에 기여한다.

Canopy 프로젝트는 지역커뮤니티로부터 모인 자원봉사자들과 집을 사용할 사람이 직접 빈집의 개조 작업에 참여하여 일련의 과정들을 수행하고 버려진 집들에 기능을 부여하여 도심지역의 재생에 기여할 수 있도록 한다는 점에서 그 의미가 크다.

- 지역 커뮤니티 의식 고취

Canopy 단체의 자원봉사단은 다양한 연령대와 배경을 가진 개인들로 이루어지며 집 수리 사업을 통하여 서로의 경험과 기술을 배우며 교류의 기회를 가진다. 집이 없는 사람들에게 주택을 제공하고 지역에서의 사회적·경제적 삶에 기여할 수 있도록 함으로써 소외된 계층이 지역 커뮤니티의 새로운 구성원이 될 수 있도록 도움을 준다. 저소득층의 사람들이 자신이 살게 될 미래의 집을 만들어 나가는 작업에 필요한 모든 부분에 관여하게 만듦으로써 스스로의 능력에 대해 자신감을 가질 수 있도록 하며 성취감을 향상시키며 개인적인 만족감을 향상시킬 수 있도록 도와준다.

특히 자원봉사자들 중 80%는 지적장애자, 정신지체자 등 사회적 약자에 속하는 사람들로써 이러한 사회적 약자들을 지역의 공동 작업에 참여시킴으로써 지역민으로서의 소속감을 부여하고 서로에 대해 가질 수 있는 무시와 편견을 극복하는데 도움을 주어 궁극적으로 지역의 도심 재생에 긍정적인 역할을 한다. 또한 자원봉사자에게 주택 개조에 필요한 기술들을 교육함으로써 사회적 약자에게 학습과 고용의 기회를 제공하고 독립적인 사회활동을 지원한다.

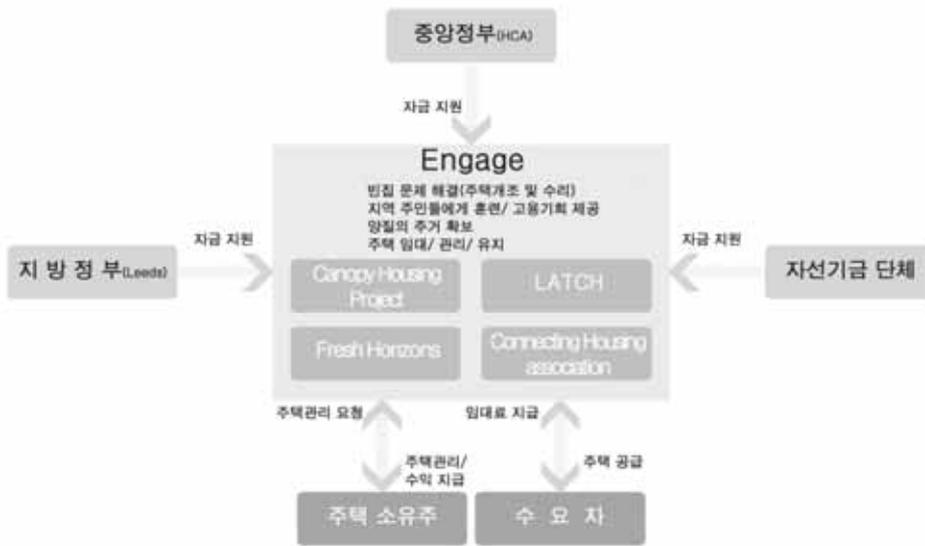


[그림 5-38] canopy housing project 자원봉사자들의 활동모습

※ 출처 : <http://canopyhousingproject.org/>

- 빈 주택 문제 관련 단체간 협력 네트워크 구축

Canopy 단체는 웨스트요크셔의 빈 주택 문제를 공동으로 해결하기 위한 조직으로 Connect housing Association<sup>260)</sup>, LATCH(Leeds Action To Create Homes)<sup>261)</sup>, Fresh Horizons<sup>262)</sup>와 함께 ‘Engage’라는 협력체를 형성하여 빈 주택 문제에 적극적으로 대응하고 있다. 이 협력체는 빈집 임대, 관리, 유지를 위한 일원화(one-stop) 서비스를 제공하며 지역민들에게 교육과 고용의 기회를 제공하고 양질의 집을 확보하면서 지역사회가 겪고 있는 많은 빈 주택에 관련된 문제를 해결하기 위하여 힘을 모으고 있다. 또한 지역 주민들에게 고용과 학습의 기회를 제공하며 지역주민들을 위한 양질의 주거를 제공한다. ‘Engage’는 HCA(Homes and Communities Agency)로부터 기금을 보조받고 그들의 작업을 지원하기 위한 금융지원을 받으며 지방당국과 협력한다. 이외에도 주거문제를 해결하기 위한 단체들과의 협력관계를 구축하고 있다.



[그림 5-39] 빈 주택 관련 지역 단체 연합(Engage)과 주체별 역할

260) Connect housing association은 양질의 주거를 통하여 사람들의 삶의 질을 향상시키기 위하여 노력하는 자선주택 지원제공 단체로 지역 비영리 조직이다. 집을 제공하고 하고 수리하며 세입자들의 그들의 집과 재정을 관리할 수 있도록 도와준다.

261) LATCH는 사회적 약자에게 주택과 훈련을 제공하고 집이 없거나 필요로 하는 사람들에게 도움을 주는 자발적 단체이다. 집을 개조하고 보수하는 작업을 통하여 공공지원 주택 재고 문제에 기여하고 서비스를 이용하는 사람들이 자신들의 능력을 향상 시킬 수 있도록 기회를 제공한다.

262) 지역사람들을 하나로 모으고 지역사람들에게 고용과 학습의 기회를 제공함으로써 지역의 기업을 국가적 기업으로 성장시키고자 지원하는 지역 비영리 단체이다. 소외된 지역에 고용의 기회를 제공하는 것을 핵심 역할로 설정하고 있으며 지역당국과 자발적 단체, 커뮤니티 단체, 민간 부문 등과 협력하여 일한다.

## 5. 시사점

### 1) 지역 쇠퇴로 인한 유휴공간 발생의 증가와 정책방향 정립

유휴공간이 발생하는 원인은 국가별, 도시별로 다소 상이하나 전반적으로 인구 감소, 경제 침체 등 시대적 변화에 따라 유휴공간이 지속적으로 증가하고 있는 추세이다.

특히, 기반산업이 쇠퇴(미국 러스트벨트 지역, 영국 맨체스터 등)하거나 취약(일본 농산어업 기반의 아오모리, 이와테현, 아키타현 등)한 도시가 타 지역에 비해 상대적으로 발생 빈도가 높게 나타나고 있어 도시 쇠퇴 정도와 유휴공간의 상관성이 크다는 사실을 확인할 수 있다.

국가별로 2000년 초중반 이후 국가 차원의 정책 기조가 명확하게 확립되었으며, 궁극적으로 지역의 활력을 증진시키기 위한 목적으로 유휴공간을 관리·활용하고 있다. 또한 정책적인 지원 대상이 특히 ‘빈 집’, 혹은 ‘빈 점포’에 집중되고 있고 지역의 민간조직, 주택조합 등이 문제의 해결에 주도적으로 관여하고 있어 유휴공간이 단순히 개별적인 건축물이나 재산으로서의 가치보다도 커뮤니티와의 관련성이 더욱 중요하게 인식되고 있음을 알 수 있다.

[표 5-14] 국가별 유휴공간의 발생 원인 및 관련 정책 기조

국가	발생 원인	유휴공간 관련 정책 기조		
		관련 정책(시기)	주 체	목 적
미국	· 도시 중심지 이동 · 부동산 시장 침체 · 개인재정 악화 등	NVPC(National Vacant Property Campaign) (2006)	미국시장협의회 (United States Conference of Mayors)	· 자산의 효율적 활용을 통한 지역 커뮤니티 증진
일본	· 지역 쇠퇴 · 거주형태 변화 등	빈집뱅크 제도(2005)	총무성, 국토교통성	· 마을 만들기 및 커뮤니티 증진
영국	· 노후주택 증가 및 관리능력 부족 · 재개발 지연에 따른 빈 주택 방치 · 지역 쇠퇴 등	Planning for the Communities of the Future(1998)  Empty Homes (Laying the Foundation : A strategy for England) (2011)	환경, 교통 및 지역 부처(DETR)  지방정부 부처(DCGL)	· 도시공간의 효율적인 활용을 통한 지속가능한 도시 조성 · 안정적인 주택 공급 및 주거 복지 향상

## 2) 유희공간 현황의 체계적 관리

각 국의 유희공간 관련 정책은 체계적인 현황 조사와 관리로부터 시작한다. 국가 차원에서 전국적인 현황조사를 실시하고, 이와 병행하여 지역 차원에서 실시간으로 유희공간의 실태를 파악할 수 있는 웹기반의 DB 시스템이 운영된다.

국가 차원의 유희공간의 현황은 세금 집계우편 수령 여부 등을 통한 기초조사, 전국적인 규모로 유희공간 전반의 현황을 파악하기 위한 정기조사, 유희공간 유형별 현황조사로 구분되며, 지역적 차원에서는 단순 수량의 증감 뿐만 아니라 위치 기반 서비스를 통한 유희공간의 분포, 밀도, 개별 시설의 상태 등까지도 상세하게 관리되고 있다.

[표 5-15] 국가별 유희공간 현황관리 제도

구분	이름(조사유형)	조사대상	조사기관	비고	
미국	전국	(기초조사)	우체국(United States Postal Service)	90일 이상 우편거래가 중단된 자산	
		(정기조사)	미국 시장 협의회 전담팀	참여 도시에 한정	
	지역	NEO CANDO	빈 자산	케이스 웨스턴 리저브 대학	-
		Policy Map		머시 포트폴리오 서비스	-
		Philadelphia Landworks		필라델피아 재개발 당국	-
일본	전국	주택토지 통계조사(정기조사)	주택 및 토지	일본 총무성	-
		빈집조사(유형별 현황조사)	빈 집	국토교통성 주택당국, 재단법인 주택종합센터	-
	지역	빈집현황		빈집뱅크	-
영국	전국	세금납부 현황(기초조사)	유희공간	중앙정부	Council tax, Rate
		N L U D - Previously Developed Land(정기조사)	토지 및 건축물	The Homes and Communities Agency(HCA)	-
		Vacant Commercial and Industrial Property(정기조사)	상업 및 산업용 부동산	중앙정부	-
		Empty Homes Statistics 2010/2011(유형별 현황조사)	빈 주택	Empty Homes Agency	-
	지역	GIS Empty Homes Mapping Toolkits		지방정부부처(DCLG)	시스템
		빈 주택 신고 통합 시스템(Reporting Empty Homes)		Empty Homes Agency	-

### 3) 유휴공간(또는 빈 집)의 관리·활용을 위한 민간 전문조직과 주민 참여의 중요성

유휴공간을 전문적으로 관리·활용하기 위해서 민간 전문조직의 역할이 매우 중요하다. 전국 규모의 민간 전문조직은(미국의 CCP, LISC 등, 영국의 Empty Homes Agency, Self-Help-Housing.org) 예산 지원, 정책 결정, 현황 조사, 가이드라인 제작 등 국가 차원의 유휴공간 활용 방향을 설정하는데 전문가로서 자문 역할을 담당한다. 반면 지역 단위의 민간조직(미국 Philadelphia LISC 등, 영국의 Canopy 단체 등, 일본의 NPO법인 오노미치 빈집재생프로젝트 등)은 직접적인 유휴공간 관리 업무를 수행하며, 지역의 유휴공간 관련 시스템을 개선하는데 중요한 역할을 한다.

각 국별 특성을 살펴보았을 때, 미국은 관련 비영리단체가 전국과 지역단위에서 전방위적으로 활동하고 있으며, 지역에 따라서는 비영리단체와 지방정부가 협력하여 민관협력형 조직으로 운영되는 등 민간조직의 형태와 역할이 다양하다.

일본은 NPO법인을 바탕으로 빈 집(상가, 토지)뱅크와 같은 민관협력형 조직으로 운영되고 있으며 지역의 관련 사업을 추진하는 것과 더불어 주민교육 홍보, 주체간 협업 체계 구성, 현황조사 및 관리 등 관련 업무를 가장 폭 넓고 적극적으로 수행하고 있다.

영국은 지역기반의 비영리단체가 주축이 되어 유휴공간의 활용에 적극적으로 참여하고 있으며, 'Engage', 'Self-Help-Housing.Org' 등과 같이 지역 내 다양한 비영리단체가 연합하여 빈 주택 재생을 위한 참여 주체별 전문성을 공유함으로써 더욱 효율적인 주택 관리와, 주거복지 향상을 꾀하기도 한다.

주민 결속력과 참여도가 높은 지역일수록 유휴공간의 문제가 잘 해결되고 있어 각국의 민간 전문조직은 유휴공간의 직접적인 관리와 활용 이외에도 지역민의 인식개선과 참여의지를 높이기 위한 다양한 활동을 병행하고 있다.

[표 5-16] 국가별 유휴공간 관련 민간조직

국 가	광역 민간조직	지역 민간조직	민관협의체
미 국	· CCP(Center for Community Progress) · LISC(Local Initiatives Support Corporation)	· Philadelphia LISC(필라델피아) · CLR/DVPC(디트로이트)	· 토지비축 은행(플린트)
일 본	-		· 빈집뱅크(오노미치시 등)
영 국	· Empty Homes Agency	· (개별) Housing Action, Canopy 단체 등 · (연합) Self-Help-Housing.Org, Engage 등	-

#### 4) 유희공간의 효율적 관리 및 활용을 위한 제도적 장치 마련

각 국에서는 유희공간이 지역에 악영향을 끼치지 못하도록 관리하기 위해 지방정부에게 적극적인 개입 권한을 부여하고 있으며, 다른 한편으로는 유희공간의 활용도를 높이기 위한 재정 지원 및 세금 절감의 혜택을 동시에 추진하고 있다.

특히, 영국은 유희공간의 관리를 위해 가장 엄격한 형태의 제도적 장치를 마련하고 지방정부가 유희공간을 직접 매각, 매입, 패널티를 부과할 수 있는 권한을 부여하고 있으며, 예산 지원 근거 또한 국가적 차원에서 마련하고 있다.

미국은 관리 및 지원에 관한 기본적인 제도적 근거만을 연방정부에서 규정하고, 구체적인 사업의 진행 권한과 지원 프로그램은 지방정부 차원에서 실시되고 있다.

반면, 일본은 지방정부의 권한과 비중이 가장 큰 경우로, 관련 근거는 조례를 통해 확보하고 국가 시범사업에 의한 일부 지원금을 제외하면 지방의 보조금이나 사업비 마련 등을 통해 유희공간을 관리하고 있다는 점에서 차별성이 있다.

[표 5-17] 국가별 유희공간 관련 관리법률 및 재정 지원 현황

구분	관리 법률	재정 지원
미국	전국 · 관리 책임 부여(채권자 책임법률)	· NSP3(Neighborhood Stabilization Program)
	지역 · 압류절차 단축 및 토지비축사업 실시 (미시간주 압류자산에 대한 생산적 활용)	· SAFE(디트로이트시)
일본	전국 -	· 사회자본정비 종합교부금 지원
	지역 · 빈집의 적정관리에 관한 조례	· 오노미치시 빈집 관련 보조금
영국	전국 · 패널티 부여(Empty Homes Premium) · 빈 주택의 운영·관리 명령 (Empty Dwelling Management Orders) · 강제 구매(수용) 및 매각 명령 (Compulsory Purchase Orders) · 빈점포 단기 활용(Meanwhile Project) · 빈점포 매입 권한 부여 (Community Right to Try)	· The Community Grant Programme · Temporary Empty Homes · New Homes Bonus · HCA Empty Homes Grants Programme
	지역 -	-

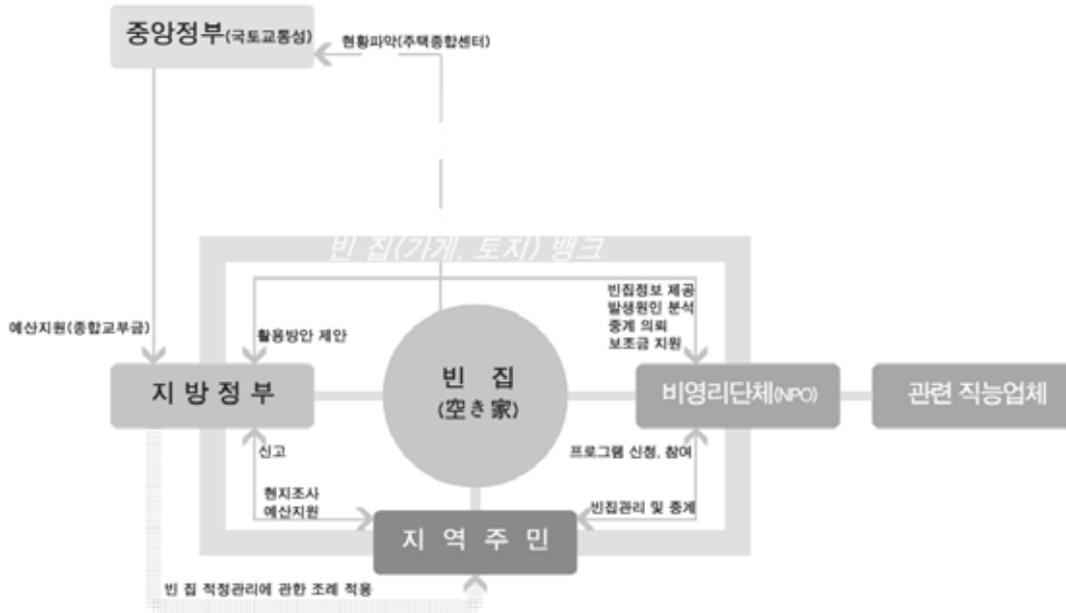
### 5) 지역별 명확한 추진체계 정립 및 주체간 협력

지역 내 유휴공간의 효율적인 관리·활용하는 방안으로는 민관이 협력하거나 지역 민간단체 주도로 실행하는 사업을 정부가 지원하는 형식으로 추진되며 각 국가별 여건에 적절한 프로그램을 개발하여 활용하고 있다.

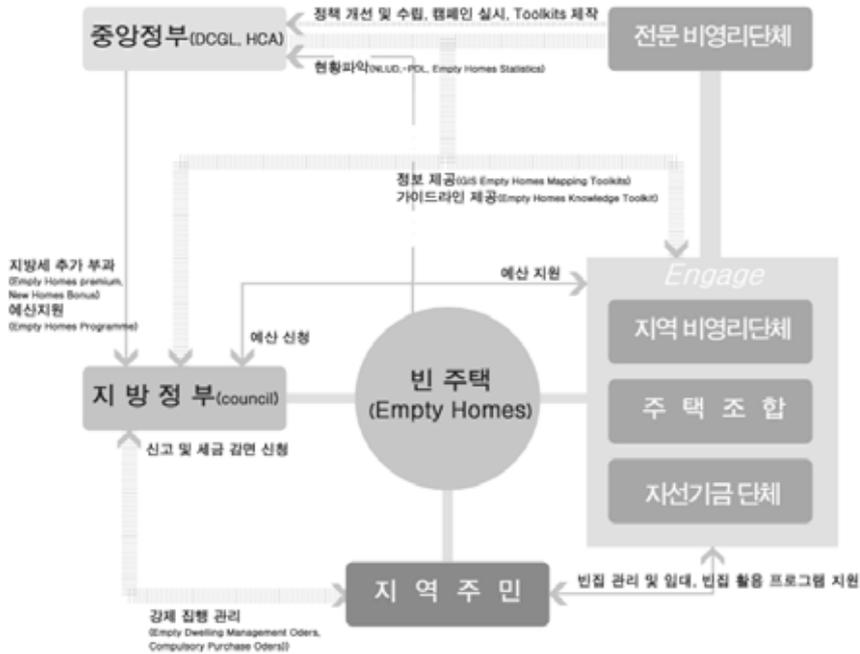
하지만 공통적으로 지역 내 다양한 관련 주체별 역할이 명확히 정립되어 있고 이를 바탕으로 상호간의 협력이 적극적으로 이루어지고 있다. 중앙정부는 제도적·경제적 지원 기반을 마련하기 위한 국가적인 캠페인, 실태조사, 시범사업 등을 실시한다. 지방정부는 유휴공간의 효율적 관리와 활용을 위해 구체적인 전략, 계획, 사업 등을 수행하고 제도적 근거(조례 제정 등)를 마련하며 다양한 형태의 전담조직을 운영하고 있다. 비영리단체 또는 주민조직은 지역의 유휴공간 현황을 발굴하여 실태를 파악하고, 다양한 개선방안을 모색하며, 지방정부와 공조 또는 협력조직을 구성하여 적극적으로 유휴공간의 관리와 활용에 참여하고 있다.



[그림 5-40] 미국 유휴공간 관리·활용을 위한 관련 주체별 역할



[그림 5-41] 일본 유휴공간 관리·활용을 위한 관련 주체별 역할



[그림 5-42] 영국 유휴공간 관리·활용을 위한 관련 주체별 역할



## 제6장 근린 재생을 위한 도시 유희공간 관리·활용 정책방안

1. 근린 재생을 위한 도시 유희공간 관리·활용 정책 기본방향
2. 도시 유희공간 관리·활용 정책 과제
3. 지역 특성을 고려한 근린 재생 방향 제시

### 1. 근린 재생을 위한 도시 유희공간 관리·활용 정책 기본방향

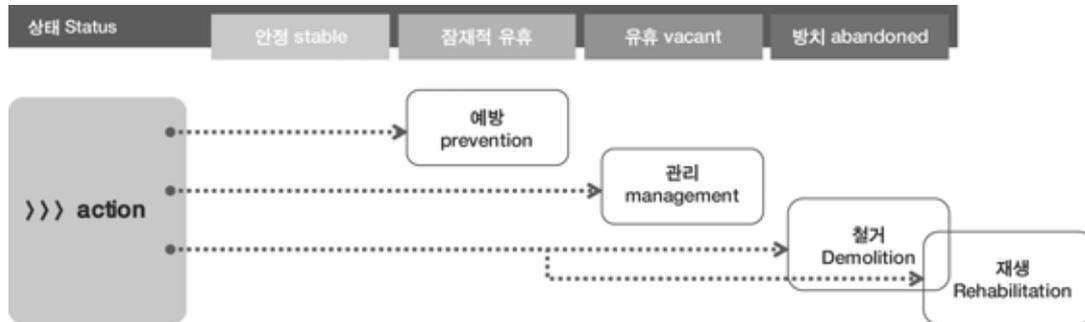
#### 1) 공간의 이용 상태와 쇠퇴 정도를 고려한 단계별 접근

한 지역에 유희공간이 발생하는 데에는 사회경제적 여건, 토지이용 및 도시개발 관련 법제도적 여건, 물리적 환경 등이 복합적으로 영향을 미친다. 유희공간은 소유자의 자발적인 의지나 지역의 수요에 따라 발생 즉시 다른 용도로 재활용되기도 하지만 경우에 따라 장기적 유희 또는 방치 상태에 이르게 되고 이는 다시 주변 지역에 부정적인 영향을 미쳐서 지역의 쇠퇴를 가속화시키는, 일련의 ‘하향적 악순환(downspiral vicious cycle)’이 진행된다. 이러한 악순환이 계속되면서 근린은 쇠퇴 일로를 걷게 되는 것이다.

유희공간 관련 정책의 목표는 부정적인 순환 구조상에서 공공이 적절한 시점에 개입하여 악순환의 고리를 끊고 근린이 재생할 수 있는 기회를 창출하는 것이다. 이 때, 정책 효과를 극대화하기 위해서는 필지 단위에서 일어나는 도시공간의 유희 상태에 따라 차별화된 접근이 이루어져야 한다. 도시공간의 유희화는 잠재적 유희에서 일시적 또는 장기적 유희, 방치 상태로 진행되는데, 각 단계에 따라 정책 방향은 예방(prevention), 관리(management), 철거 또는 재생(demolition or rehabilitation)으로 차별화된다.

예방(prevention)은 유희공간의 발생을 최소화하기 위한 노력으로서 지역 부동산 시장에 대한 모니터링, 고령 독신자 주거 등 잠재적 유희공간에 대한 정기적 점검, 비어있

는 공간에 대한 중과세를 통한 유희 방지 등의 다양한 정책적 수단을 포함한다. 관리(management)는 이미 발생한 유희공간이 장기적 유희를 거쳐 방치 상태가 되는 것을 방지하고 주변 지역에 미치는 부정적 영향을 최소화하기 위한 조치를 말한다. 유희공간 관리 시스템 구축, 지역 수요에 따른 즉각적 용도 전환, 토지 및 건물 소유자에 대한 유지관리 의무 부여, 출창호 폐쇄조치 등을 포함한다. 철거 또는 재생(demolition or rehabilitation)은 생활 불편, 범죄와 안전 문제 등을 야기하는 방치 상태의 유희공간을 철거하거나 다른 용도로 재활용하는 단계로서 자진 철거 유도 또는 강제 철거명령, 철거 후 공공 용도로의 활용 등을 포함한다.



[그림 6-1] 정책방향 1 : 공간의 이용 상태와 쇠퇴 정도를 고려한 단계별 접근

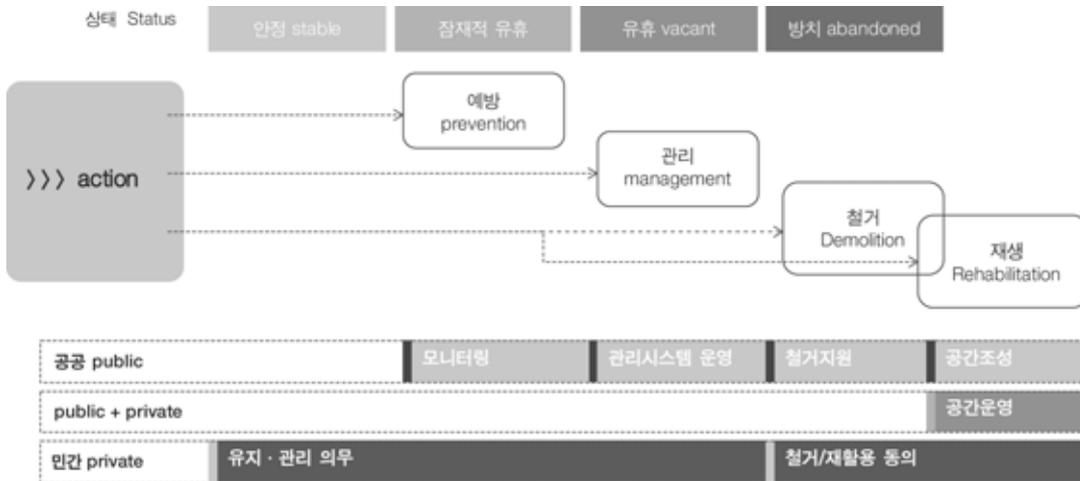
유희공간 관련 정책이 유희공간의 발생에 대한 정보 구축과 대응 전략, 추가적인 유희공간 발생 방지, 유희공간에 대한 지속적인 관리와 적절한 공공 개입, 지역의 수요를 반영한 활용 등 공간의 이용 상태와 쇠퇴 정도에 따라 차별화된 방향으로 이루어질 때, 유희공간의 하향적 악순환 구조는 오히려 이들 공간을 적절하게 관리하고 재활용하는 과정을 통해 지역의 부동산 시장을 안정화하고 근린 재생에 기여하는 선순환 구조로 전환될 수 있을 것이다.

## 2) 공공부문과 민간부문의 역할 분담을 고려한 과제 도출

지자체 유희공간 조사 결과 학교와 세무서, 의료원 등 공공시설뿐 아니라 민간 소유의 주거와 상업 용도 건축물에서 유희현상이 더욱 중요한 빈도로 나타나고 있음을 확인하였다. 민간 소유의 건축물과 필지의 이용과 유지·관리는 기본적으로 소유자의 권리와 의무이다. 그러나 도시공간이 비어 있게 되거나 방치되어 주변 지역에 부정적인 영향을 끼치

는 요인이 될 경우 공공부문의 개입이 불가피하게 되며, 공공부문은 필요할 경우 민간의 동의를 얻어 해당 공간을 철거하거나 공공 용도로 활용할 수 있다.

유휴공간을 효율적으로 관리, 활용하기 위해서는 공공부문과 민간부문의 긴밀한 연계와 협력이 전제되어야 하며, 공공부문 내에서도 각 시설의 소유와 관리 주체가 상이하기 때문에 중앙정부와 지자체, 개별 부처들 사이의 소통과 연계가 원활하게 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서는 유휴공간의 예방, 관리, 철거 또는 재생 과정에서 관련 주체들의 역할을 명확하게 규정되고 상호간의 소통과 협력을 증진시킬 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.



[그림 6-2] 정책방향 2 : 공공부문과 민간부문의 역할 분담을 고려

### 3) 유휴공간 발생 원인과 특성을 고려한 장소 중심적 접근

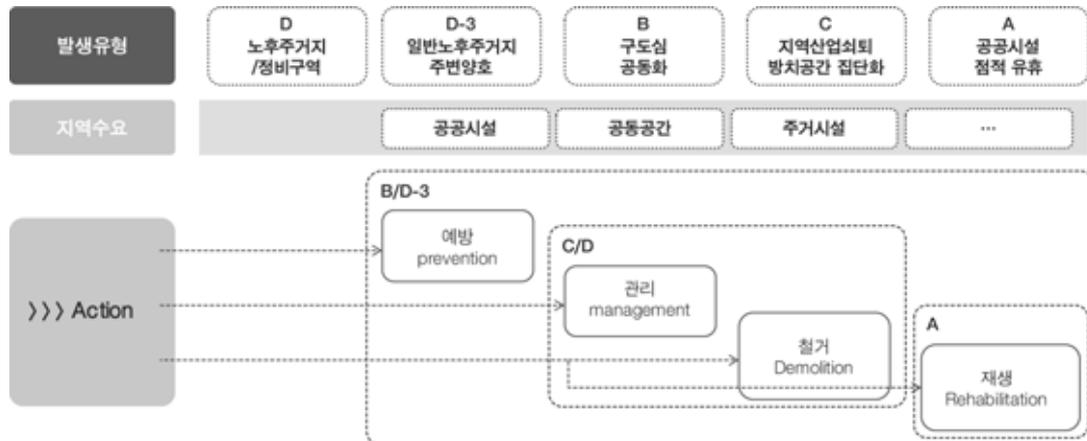
각 주체들의 역할이 연계되는 중심점은 유휴공간 문제가 발생하는 장소, 즉 근린 차원이 되어야 할 것이다. 지자체 유휴공간 심층조사 결과, 한 지자체 내에서도 다양한 유형의 유휴공간 문제가 발생하고 유휴공간의 영향과 활용에 대한 주민들의 인식에도 차이가 있는 것으로 나타났다.

유휴공간 문제 접근에 있어 지역의 특성을 반영하기 위해서는 미시적인 차원에서 유휴공간 발생 현황과 분포 양상에 대한 체계적인 정보 구축이 선행되어야 한다. Kildee et al.(2009)가 작성한 NVPC 정책 보고서에 따르면, 유휴공간 문제 해결을 위한 가장 중요한 전략 중 하나로 지역의 사회경제적 여건과 유휴공간 발생 현황 등에 대한 종합적인 검

토에 기반하여 근린을 유형화(develop a neighborhood typology)할 것을 권고하고 있다. 이것은 근린 차원에서 유휴공간 문제를 유형화하여 맞춤형 활용 정책을 수립하기 위함이다.

근린 단위별로 상이하게 전개되는 유휴 문제에 적절하게 대응하기 위해서는 지자체 차원에서 유휴공간의 발생을 효과적으로 방지하고, 부정적 영향을 제어하며, 근린 재생에 적합한 방향에 맞춰 활용계획을 수립해야 한다. 최근 미국과 일본의 각 지자체에서는 빈 자산(vacant properties)을 효과적으로 관리하기 위해 조례를 제정하는 사례가 증가하고 있는데, 이들 조례에서는 빈 자산이 사유재산일 경우에도 공공부문이 철거, 정비, 활용 등에 적절하게 개입할 수 있는 근거를 명시하고 있다. 또한 지자체 차원에서 유휴공간 발생을 미연에 방지하거나 이미 발생한 유휴공간을 재활성화시킬 수 있도록 유휴공간 활용계획을 수립하거나 관련 사업을 추진하고 있다.

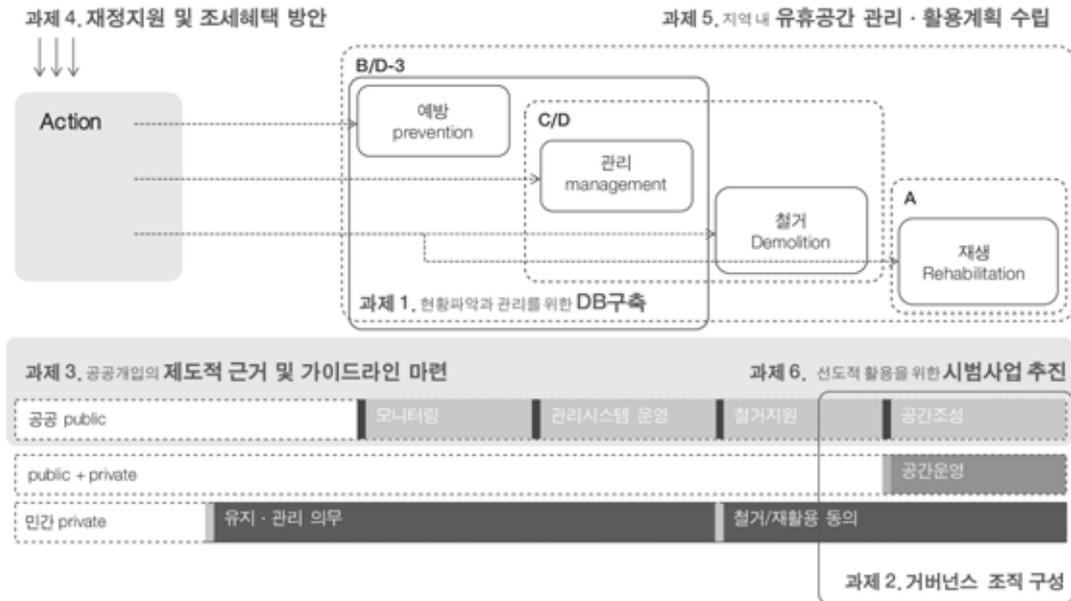
부산시의 서민생활환경개선사업, 충주시의 ‘도심 재탄생 마스터플랜(2012)’이나 나주시의 ‘역사문화유산을 활용한 도시활성화계획(2012)’ 등 국내 지자체에서 추진 중인 도시재생 계획 및 사업에서 유휴공간은 재생을 위한 중요한 자원으로 인식되고 있으나, 철거와 정비, 용도전환을 위한 법제도적 근거가 미비하여 실행에 옮기지 못하는 경우가 많다. 또한 지역 특성을 고려하지 않은 하향식 사업 추진으로 실효성을 거두지 못하는 사례가 많은 바, 향후 정책은 유휴공간 현황 정보에 대한 체계적인 구축과 관리를 바탕으로 지역 차원의 활성화계획을 수립하고 이를 실행할 수 있는 법제도적 근거를 마련하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.



[그림 6-3] 정책방향 3 : 유휴공간 발생 원인과 특성을 고려한 장소 중심적 접근

#### 4) 정책 기본방향에 따른 정책 과제 도출

공간의 이용 상태와 쇠퇴 정도를 고려한 단계별 접근, 공공부문과 민간부문의 역할 분담, 유휴공간 발생 원인과 특성에 따른 장소중심적 접근이라는 정책 기본방향을 고려하여 다음과 같은 여섯 개의 정책 과제를 도출하였다.



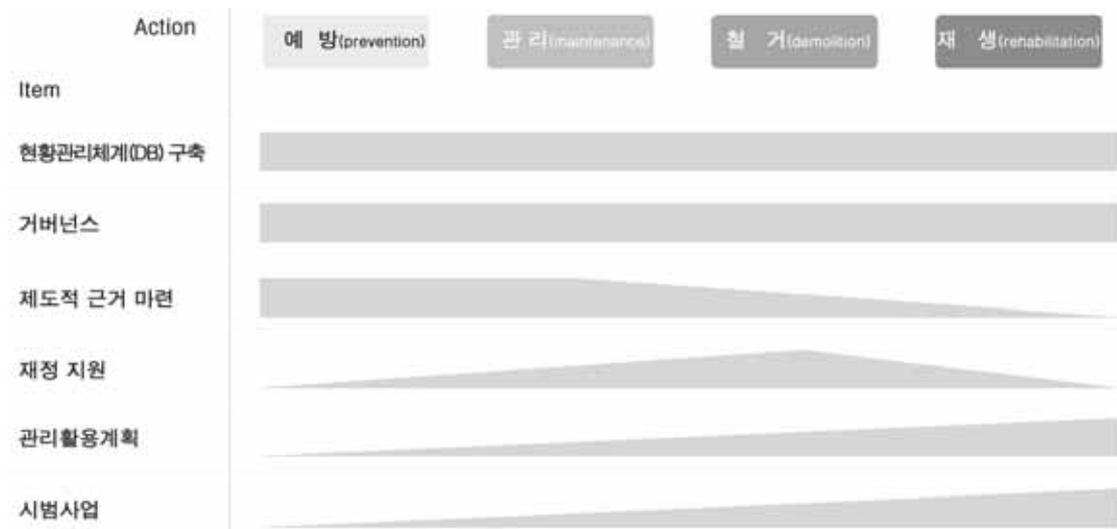
[그림 6-4] 정책 기본방향에 따른 6개 정책과제 도출

첫 번째 과제는 지역의 공간 수요를 예측하여 유휴공간 발생을 예방하고 기 발생된 유휴공간을 관리하기 위한 데이터베이스 구축으로서 이는 지속적으로 변화하는 공간 이용 현황을 효과적으로 제어하기 위한 가장 기본적인 전제 조건이라고 볼 수 있다. 두 번째 과제는 거버넌스 구성 지원으로서 유휴공간의 관리와 활용에 있어 공공부문과 민간부문의 협력을 유도하기 위한 방안을 포함한다. 국내외 유휴공간 활용 사례를 분석한 결과, 특히 지역 주민을 위한 공간으로 용도전환한 유휴공간을 지속적으로 유지·관리하기 위해서는 지역에 기반한 비영리조직 등의 역할이 매우 중요한 것으로 판단된다. 세 번째는 유휴공간 문제 해결에 있어서 공공 개입의 근거가 되는 제도 및 가이드라인 마련이다. 도시 유휴공간이 주변 지역에 미치는 부정적 영향을 고려할 때, 건물 및 토지 소유자의 유지·관리 의무 강화, 공간을 장기간 방치할 경우 벌금 부과, 철거 지원, 강제 철거 명령 등 다양한 위계의 공공 규제가 필요한 것으로 판단되는 바, 그 근거가 되는 법률 개정 및 조례 제정이

시급하다. 네 번째는 유희공간의 철거와 재활용 과정에서 발생하는 제 비용에 대한 재정 지원 및 유희공간을 장기간 방치하는 것을 사전에 방지하고 다른 용도로의 전환을 유도하는 등의 조세혜택 방안 마련이다. 다섯 번째 과제는 지역 단위의 유희공간 관리·활용 계획의 수립이다. 지역에 따라 유희공간의 발생 원인, 분포 특성, 관리 상태, 주민의 수요 등이 상이하게 나타나는 현실을 고려할 때 근린 단위에서 유희공간을 통합적으로 관리, 활용하기 위한 장기적이고 체계적인 계획이 수립되어야 할 것이다. 마지막 과제는 선도적 활용을 위한 시범사업 추진으로서 지역 유희공간에 대한 공공부문의 개입 필요성, 유희공간의 효과적 관리와 활용을 통한 근린 재생 효과 등에 대한 사회적 공감대를 형성하기 위해서 도시재생 시범사업과 연계하는 방안 등이 검토되어야 할 것이다.

## 2. 도시 유희공간 관리·활용 정책 과제

유희공간 문제를 해결하기 위한 정책과제는 실천유형에 따라 그 중요도가 다르게 적용될 수 있다. 유희공간에 대처하는 실천방안을 예방, 관리, 철거, 재생의 4가지 유형으로 구분할 경우, 전 과정에 걸쳐 현황관리체계 구축과 거버넌스 조직의 지원이 필요하며, 유희공간을 ‘예방’, ‘관리’하기 위한 제도적 근거 마련, 훼손이 심각한 유희공간의 ‘철거’를 위한 재정 지원, 유희공간을 ‘재생’시키기 위한 관리·활용계획, 시범사업의 추진 등이 검토될 수 있다.



[그림 6-5] 유희공간 대처 유형에 따른 실천과제 중요도

### 1) 유희공간 현황관리체계(DB) 구축

- 유희공간의 현황 파악 어려움

국내의 경우 부처별로 빈집, 빈점포, 국유재산 등 유희공간의 실태를 조사하고 있으며 5년마다 실시되는 인구주택총조사의 세부 항목으로 빈집에 관한 조사가 이루어지고 있다. 하지만 전국적인 규모를 대상으로 다양한 유형의 유희공간을 동시에 파악하기에는 한계가 있다.

일부 지자체에서 폐·공가 관리대장을 별도로 작성·관리하고 있으나, 현황과 맞지 않는 부분이 많고 지속적으로 거주 환경이 변화하여 이를 정확하게 관리하기 어려운 상

황<sup>263</sup>)이다. 더욱이 폐·공가를 담당하는 공무원은 행정정보시스템을 비롯한 유휴공간에 관한 전산정보 접근 권한이 없어 재산권 확인 등의 업무처리가 곤란한 경우가 많다.

반면 해외에서는 우편물 수령여부(미국)나, 세금 집계 현황(영국)을 통해 유휴공간에 대한 기초적인 데이터를 자동으로 파악·관리하고 있다. 더불어 특정 유휴공간 등에 관하여 정기적인 전수 조사를 통해 동향 분석이 가능하다. 따라서 유휴공간이 지역 활성화의 주요 자원으로 관리·활용되기 위해서는 단순 수량의 파악을 넘어서 위치, 상태, 원인 등 관련 정보를 체계적으로 집계하여 도시적 차원에서 관리할 필요가 있다.

- 유휴공간 현황관리를 위한 관련 건축물·토지 대장 고도화

건축물과 외부공간의 현황은 건축물대장 및 토지대장을 통해 관리되며 건축물대장 총괄표제부에 면적의 증감, 용도 변경 등 건축물 현황이나 건축물에너지소비정보 및 인증 정보에 대한 변동사항을 기재할 수 있지만 유휴상태에 관련한 항목은 없다. 따라서 관리 대장 중 유휴기간, 공실률 등에 관한 별도 항목의 추가와 함께 소유자의 사망 등으로 인한 방치, 파산 등에 의한 압류 사항 등을 자동으로 연동할 필요가 있다. 특히 건축물대장 등은 2007년부터 세우터를 통해 전산으로 관리되고 있어 개인 인적정보와의 전산 연동이 가능하다. 또한 「건축법」 시행령 제23조의2에 의해 실시하는 정기 및 수시 점검의 세부 조사항목에도 유휴 여부를 조사하는 사항을 포함시켜 건축물 및 토지대장과 연계되도록 한다. 더불어 지역의 유휴공간 담당자에게 이를 확인할 수 있는 권한 부여도 필요하다.

- 현 행정시스템을 활용한 유휴공간 현황관리(DB)체계 일반화

지역에서 발생할 수 있는 유휴공간의 종류와 유형은 다양하다. 따라서 민간과 공공 자산을 포괄하는 유휴자산 현황관리체계를 구축하여 개발업자, 소유자, 수요자 간 정보를 공유해야 한다. 또한 해외 사례와 같이 지리 정보에 바탕을 둔 현황정보의 수집과 관리가 필요하다.

유휴공간에 대한 현황관리체계를 구축하기 위한 가장 현실적인 대안으로는 기존 도시·건축 관련 행정정보시스템을 활용하는 것이다. 하지만 현재 지역 내 도시·건축 관련 행정정보시스템은 새울행정시스템, 세외수입정보시스템, 지적행정시스템, GIS 시스템, 국공유 실태조사시스템 등으로 분산되어 있고 서로 연동되지 않아 다중 검색으로 인한 번거로

---

263) 2010년 부산시 전역에 걸쳐 폐·공가 현황 구축이 이루어졌으며, 각 동사무소와 통장 네트워크를 활용하여 조사가 이루어졌으나 신뢰도는 높지 않은 편이다. 부산시 서구청 회의.

음, 시스템 간 자료공유 불가, 데이터 관리 정확성 부재 등의 한계가 있어 유희공간을 파악하기에는 현실적으로 어렵다.

[표 6-1] 지역 내 유희공간 관련 현황관리시스템

구 분	관련 사항	관리부처
서울행정시스템	재산정보 데이터 관리	행정안전부
세외수입정보시스템	고지서 부과·수납관리	
지적행정시스템	토지정보 조회 등 재산조회	
GIS 시스템	지적+항공영상 데이터 제공	국토해양부
국공유 실태조사시스템	국공유재산 시설현황 관리	기획재정부

따라서 유희공간을 점검하는 항목기준을 구체화하고 GIS 등 관련 시스템과 연계하여 3차원 정보, 사진 정보 등을 동시에 확인할 수 있어야 한다. KLIS 시스템에는 공간의 용도구분, 지가, 접도조건, 지형지세, 형상 등 유희공간을 구체적으로 검토할 수 있는 토지특성을 포함<sup>264)</sup>하고 있어 유희공간의 상태에 대한 즉각적인 파악이 가능하기 때문이다. 실제 서울 영등포구에서는 구내 10만 여개 시설물을 디지털정보로 구축 관리하고 있는 ‘시설물 통합관리시스템(2009년)’을 통해 「공가관리전산시스템」을 구현(2011년)하고 있다. 시설물 데이터베이스(DB)는 서울행정(행정안전부), 세움터(국토해양부), 서울시 SDW(공간데이터웨어하우스) 등에 이미 구축된 DB를 연계하는 방식으로 이루어져 관련 부서들 간 자료 공유와 체계적인 관리 및 정기적인 업데이트를 통해 공가의 범죄와 화재 예방이 가능하다.

향후 지리 정보와 3차원적인 정보의 집계와 확인이 가능한 ‘국가공간정보체계<sup>265)</sup>’ 고도화 및 지능형 건축행정시스템<sup>266)</sup> 추진 시 유희공간의 관리를 위한 정보관리 항목 등을 국가적 차원에서 구체적으로 검토·적용할 필요가 있다.

- 유희공간의 문제가 심각한 지역을 중심으로 현황조사와 실시간 정보 관리

특정 유희공간의 문제가 심각한 지역의 경우 불법건축물 등으로 인하여 유희공간의 전수조사가 불가피한데 이를 위해서 유희공간의 소유자가 현황관리(DB)시스템에 직접 등

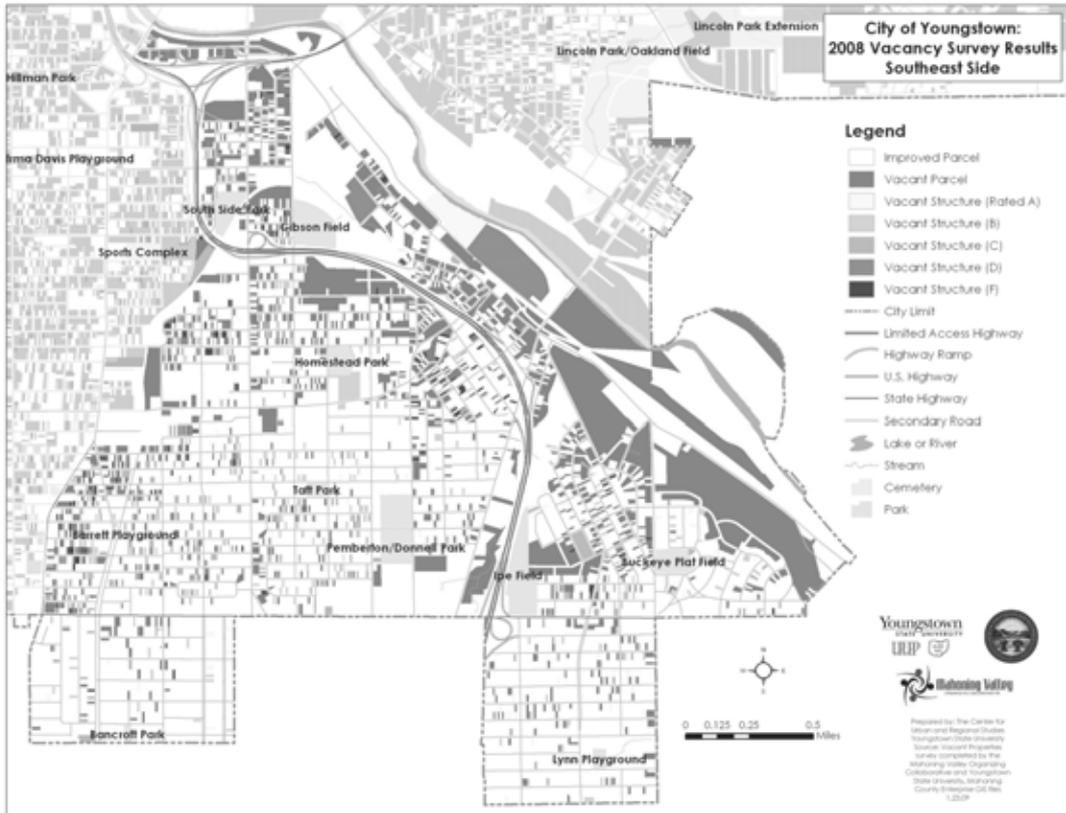
264) 부록 3. 토지특성 조사항목 세부 내용 참조.

265) 다수의 공공기관에서 개별적으로 구축되는 공간정보를 연계·통합하고 자치단체 행정업무 기반의 국가공간정보활용서비스 체계를 구축하는 것을 목표로 2013년 이후 고도화할 예정이다.

266) 개별적으로 구축된 국가공간정보기반시스템과 한국토지정보시스템(KLIS), 지리정보시스템(GIS), 부동산 일원화 사업 등 공간정보를 건축행정시스템인 세움터에 모두 저장해 활용하는 사업이다.

록하고 공유하는 방법이 가장 효과적이다. 현재 일부 농어촌 빈집정보가 인터넷 공매포털인 '온비드(www.onbid.co.kr)'에 등록되기도 하는데 매매를 목적으로 하기 때문에 그 숫자가 한정적이고, 정보의 실시간 반영이 어렵다는 한계가 있다. 따라서 다량 정보의 실시간 입력과 확인을 위해서는 새로운 유휴공간 정보체계를 구축함으로써 민간으로부터의 정보 입력과 공유 등이 가능할 수 있도록 접근 권한을 확대할 필요가 있다.

또한, 정기적인 조사를 통해 유휴정도를 파악하고 있는 국유재산, 폐교, 빈상가, 빈집 등은 현황조사 항목을 실태조사시스템에서 제공하는 항목 분류 기준과 동일하게 적용한다면 향후 정보의 교환이나 통합이 가능할 것으로 예상된다.



[그림 6-6] 미국 영스타운시(City of Youngstown) 도시 유휴공간 현황 관리 사례  
 \* 출처 : [http://cfweb.cc.yosu.edu/psi/rpis/datasets/youngstown\\_2008\\_vacancy\\_survey.pdf](http://cfweb.cc.yosu.edu/psi/rpis/datasets/youngstown_2008_vacancy_survey.pdf)

- 도시재생 사업시 전수조사 추진

재생이 필요한 지역에 대해서는 「도시재생 활성화 및 지원을 위한 특별법(안)」을 통해 유희공간의 현황 및 실태조사에 대한 제도적 근거를 마련할 수 있다. 시행령 제정시 ‘제9조 전담조직의 설치’의 항목 중 ‘도시재생 관련 현황 및 주요 지표조사관리’ 항목의 세부대상으로 유희공간을 정의·지정하도록 한다.

〈도시재생 활성화 및 지원을 위한 특별법(안)〉

제9조(전담조직의 설치) ① 전략계획수립권자는 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획의 수립·지원 및 사업추진과 관련한 관계 기관·부서간 협의 등을 위하여 도시재생 관련 업무를 총괄·조정하는 전담조직을 설치해야 한다. 다만, 도지사는 필요한 경우 대통령령이 정하는 바에 따라 설치할 수 있다.

② 전담조직은 다음 각 호의 사항을 수행한다.

1. 도시재생 관련 현황 및 주요지표의 조사관리
2. 도시재생활성화계획 및 도시재생사업의 총괄·조정·관리·지원
3. 관계기관, 관계행정기관과의 업무 협의 및 교류
4. 지역 협업체제의 구축·운영
5. 도시재생 관련 국가 보조금 등의 관리
6. 마을기업 등 지역자원을 활용한 도시재생사업의 발굴 및 추진
7. 도시재생활성화계획 및 도시재생사업 평가 및 점검
8. 법에 따른 자원 조달 등에 대한 총괄 관리
9. 그 밖에 도시재생의 원활한 추진을 위해 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

③ 그 밖에 전담조직의 운영과 사업의 집행·관리 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 2) 거버넌스 조직 구성

- 민관협력형 주택관리 조직 기반 마련

유희공간의 증가는 개인의 재산권을 넘어 지역 커뮤니티에 큰 영향을 미치기 때문에 효율적인 관리와 활용을 위해서 주민, 지역 민간업체, 지방정부의 지속적인 교류와 공감대 확보가 필수적이다. 하지만 국내의 경우 주민들 간의 유대감을 확보할 수 있는 기회나 관련 조직이 많지 않다. 또한 지자체 내에서도 폐·공가 등에 대한 빈집 정비를 담당하는 부서(건축과 등), 도시정비사업을 담당하는 부서(도시정비과 등), 도시재생을 담당하는 부서(도시재생과 등), 공공시설물을 관리하는 부서(회계과 등) 등 관련 업무가 부서별로 개별화되어 있어 효율적인 관리가 어렵다는 한계가 있다.

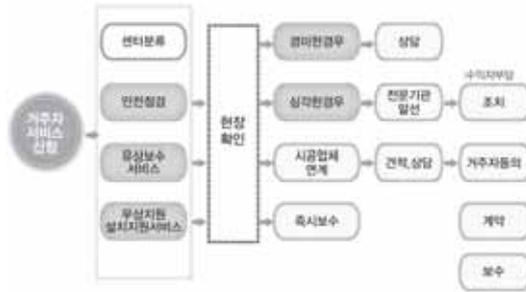
반면 해외의 경우, 유희공간 관리를 총괄하는 지자체의 부서들이 지역 여건을 잘 이해하고 있는 주택관리 전문 비영리단체와 연계하거나 빈집뱅크와 같은 제3섹터의 형태로 유희공간을 관리·활용하고 있다.

따라서 주민들의 적극적인 참여를 통해 유휴공간을 지속적으로 관리·활용하기 위해서는 지역 커뮤니티와 밀접한 주민협의체 또는 전문업체의 발굴과 육성이 절실하다. 또한 지방정부와의 협업을 통한 현황 관리와 사업의 공조를 위해 민관협력형 운영 조직의 역할이 요구된다.

특히, 최근 주택 성능 및 단독주거지 환경 개선을 목표로 은평구 두꺼비 하우스, 전주시 해피하우스 센터 등 민관협력형 조직이 성공적으로 운영되고 있어 유휴공간의 관리 조직으로의 가능성이 기대된다. 이러한 민관협력형 조직이 정착되기 위해 「건축법」 제 35조(건축물 유지관리) 조항의 개정을 통해 주택관리기구를 설치할 수 있는 근거를 마련하여 제도화 할 필요<sup>267)</sup>가 있다.



[그림 6-7] 해피하우스 시범사업 사업추진조직  
※ 출처 : 국토해양부(2010), 「해피하우스 정책지원방안 연구」



[그림 6-8] 해피하우스 서비스 전달체계  
※ 출처 : 국토해양부(2010), 「해피하우스 정책지원방안 연구」

〈건축법 개정(안)〉

제35조의2(주택의 유지·관리 지원) ① 국토해양부장관 및 시장·군수·구청장은 제2조제2항 중 단독주택 및 공동주택(「주택법」 제43조제1항에 해당하는 주택은 제외한다)의 소유자 또는 사용자에게 효율적인 건축물의 유지·관리를 위하여 건축물의 점검 및 개량·보수에 대한 기술지원 및 정보제공 등을 할 수 있다.

② 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 효율적 건축물의 유지·관리에 대한 지원을 위하여 필요한 경우 시·군·구에 주택관리지원센터를 설치할 수 있다.

③ 제2항에 따른 주택관리지원센터의 설치, 운영에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

향후 주택관리지원센터가 안정적으로 운영될 경우, 지역의 건축물 개보수 전문 직능 업체, 중계업체 등이 활성화되어 유휴공간의 종합적인 관리·운영이 가능할 것이다.

민관협력형 조직을 제도화하기 위한 중장기적인 방안으로는 「도시재생 활성화 및 지원을 위한 특별법(안)<sup>268)</sup>」에 근거하여 도시재생지원센터<sup>269)</sup>를 활용할 수 있으며, 차후

267) 2012년 10월 현재 건축법 개정안이 규제개혁심의회 검토를 거쳐 국회에 상정 예정이다.

시행령 제정시 도시재생지원센터의 주요 업무 중 하나로 지역 유휴공간의 관리 및 활용을 위한 지원사업을 명시할 필요가 있다.

〈도시재생 활성화 및 지원을 위한 특별법(안)〉

제11조(도시재생지원센터의 구성) ① 전략계획수립권자는 다음 각 호의 사항에 관한 협의 또는 추진을 위해 도시재생지원센터를 설치할 수 있다. 다만, 도지사는 필요한 경우 대통령령이 정하는 바에 따라 설치할 수 있다.

1. 도시재생전략계획, 도시재생활성화계획 수립 및 사업 추진 지원
  2. 도시재생활성화지역 주민의 의견조정을 위하여 필요한 사항
  3. 현장 전문가 육성을 위한 교육프로그램의 운영
  4. 마을기업의 운영 및 지원
  5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
- ② 그 밖에 도시재생지원센터의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- ‘사회적 협동조합’ 및 ‘마을기업’을 통한 비영리단체 활동 지원

부산 동구 매축지내 ‘인사이트영’과 같이 마을에 상주하며 마을기업 운영을 통해 발생하는 이익금을 재투자하여 빈집을 매입, 마을공동시설로 활용하고 기업체 자원봉사를 유치하여 지역의 폐·공가를 정비하는데 힘쓰고 있는 사회적 기업이 소수 활동하고 있다. 하지만 일부 편의시설 설치에 한해 지자체의 협조를 받고 있을 뿐 단체의 운영과 사업의 진행에는 직접적으로 도움을 받지 못하고 있는 것이 현실이다<sup>270)</sup>.

따라서 지역에 기반하여 빈집 정비 등 마을만들기에 적극적으로 참여하고 있는 비영리단체의 활성화를 위해서는 세금혜택 등의 유인책을 통해 이들의 활동을 지원할 필요가 있다. 이러한 수단으로 ‘사회적 협동조합’, ‘마을기업’으로의 등록과 활동이 가능하다.

「협동조합 기본법<sup>271)</sup>」에서는 ‘사회적 협동조합’의 주요 사업 중 하나로 지역사회 재생, 지역경제 활성화, 지역 주민들의 권익·복지 증진 및 그 밖에 지역사회가 당면한 문제 해결에 기여하는 사업을 규정(제93조)하고 있어 폐·공가 정비 및 마을만들기를 전담하는 비영리단체의 취지에 상응한다. ‘사회적 협동조합’으로 등록될 경우 납입 출자금 총액의 한도에서 소액대출(납입 출자금 총액의 3분의 2 한도내)이 가능(법 94조)하며, ‘사회적 협동조합’의 사업과 재산에 대하여는 국가와 지방자치단체의 조세 외의 부과금을 면제(법

268) 현재 국회에서 제안(2012.6.5, 서병수 의원 등) 심의 중이다.

269) 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제11조 도시재생지원센터의 구성

270) 부산시 산복도로 르네상스 안호득 마을계획가 및 동구청 공무원과의 자문회의 결과(2012. 10. 19)

271) 2012년도 「협동조합 지원법」 신설을 통해 재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 협동조합의 제도적 지원 근거가 마련되었다.

99조)받을 수 있는 혜택이 주어진다.

「도시재생 활성화 및 지원을 위한 특별법(안)」에서는 생활권 단위의 주민 또는 단체가 지역 자원을 활용하여 소득과 일자리를 창출할 수 있는 ‘마을기업’을 제도적으로 규정하고 이에 대한 보조와 용자가 가능하도록 지원책을 마련하고 있다.

〈협동조합 기본법〉

제93조(사업) ① 사회적협동조합은 다음 각 호의 사업 중 하나 이상을 주 사업으로 하여야 한다.

1. 지역사회 재생, 지역경제 활성화, 지역 주민들의 권익·복지 증진 및 그 밖에 지역사회가 당면한 문제 해결에 기여하는 사업

2. 취약계층에게 복지·의료·환경 등의 분야에서 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 사업

3. 국가·지방자치단체로부터 위탁받은 사업

4. 그 밖에 공익증진에 이바지 하는 사업

② 제1항의 "주 사업"이란 목적사업이 협동조합 전체 사업량의 100분의 40 이상인 경우를 의미한다.

제94조(조합원에 대한 소액대출 및 상호부조) ① 사회적협동조합은 제45조제3항에도 불구하고 상호복지 증진을 위하여 주 사업 이외의 사업으로 정관으로 정하는 바에 따라 조합원을 대상으로 납입 출자금 총액의 한도에서 소액대출과 상호부조를 할 수 있다. 다만, 소액대출은 납입 출자금 총액의 3분의 2를 초과할 수 없다.

② 제1항의 사업에 따른 소액대출 이자율, 대출한도, 상호부조의 범위, 상호부조금, 상호부조계약 및 상호부조회비 등 필요한 세부 사항은 대통령령으로 정한다.

〈도시재생 활성화 및 지원을 위한 특별법(안)〉

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

8. “마을기업”이란 생활권 단위 또는 생활권 내의 주민 또는 단체가 해당 지역의 인력, 향토, 문화, 자연자원 등 각종 자원을 활용하여 다음 각 호의 사업을 통해 소득 및 일자리를 창출하기 위한 기업을 말한다.

가. 지역특산물·자연자원 활용사업

나. 역사문화자원 발굴 및 활용사업

다. 지역 내 인적자원 활용사업

라. 재래시장·상가 활성화 사업

마. 주택 등 시설의 보수 및 개량 사업

바. 공공부문 위탁사업(지역축제, 공원관리, 주차장관리, 주민자치센터 프로그램, 학교 급식 등)

사. 쓰레기·폐기물처리 및 자원 재활용 사업

아. 태양열·자전거활용 등 녹색에너지 실천 사업

자. 택배, 교통 등 물류 운송 사업

차. 지역의 접근성 개선 사업

카. 그 밖에 도시재생활성화계획에서 제안하는 사업

제25조(보조 또는 용자) 국가 또는 지방자치단체는 도시재생활성화를 위해 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호에 대하여 그 비용의 전부 또는 일부를 보조하거나 용자할 수 있다.

1. 전략계획 및 활성화계획 수립비

2. 도시재생 제도발전을 위한 조사·연구비

3. 건축물 개·보수, 정비 비용

4. 전문가 파견·자문비 및 기술 지원비

5. 도시재생사업에 필요한 비용

6. 도시재생지원기구 및 도시재생지원센터의 운영비

7. 문화자산 등의 보존에 필요한 비용

8. 마을기업 등의 지역활성화사업 사전기획비 및 운영비

9. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

- 정비구역 내 주민친화형 민간전문가 양성

현재 정비사업구역을 중심으로 총괄계획가(MP) 제도 등이 활용되고 있으나, 지역민과의 공감대를 형성하기 어려워 실질적인 지역의 여건과 수요를 파악하는데 한계가 있다. 이에 도시환경이 열악하고 저소득층이 다수를 차지하는 정비사업구역의 특성을 고려하여 폐·공가 정비 및 마을만들기 사업을 주도하는 마을계획가·활동가(부산 산복도로 르네상스), 동네목수(서울 성북구 장수마을) 등 주민친화형 민간전문가들이 등장하고 있지만 적은 보수로 단순 재능 기부나, 자원봉사 수준으로 활동하고 있어 업무에 전념하기에 어렵다.

따라서 지역 내에 상주하면서 주민들과 공감대를 형성하고 유희공간을 비롯한 마을의 지속적인 관리를 주도하는 지역전문가의 활동을 지원하기 위해서는 지자체에서 안정적인 보수를 지급하고 관련 전문 지식과 정보를 습득할 수 있도록 교육의 기회를 마련해야 한다. 이를 위해 정비구역 또는 재생활성화 구역 내 민간전문가의 보수기준을 현실화하고 업무에 관한 별도의 기준을 세분화할 필요가 있다.

### 3) 공공 개입을 위한 제도적 근거 마련

- 도시 내 유희공간의 예방과 관리를 위한 공공개입 근거 필요

유희공간의 예방, 방지를 위해 공공의 개입을 명시하고 있는 제도적 근거는 「폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법」을 제외하면 농촌 및 폐광 지역의 폐·공가, 유희농지 등을 대상으로 하고 있어 도시 내 유희공간에 적용하기 어려웠다.

반면 외국의 경우 유희공간의 발생을 방지하고 소유주의 관리 의무를 강화하기 위해서 도시 내 유희공간에 대한 법률과 조례를 별도로 제정하고 있다. 그 중에서도 폐·공가에 대한 징발권, 강제매입, 패널티 부과 등 영국에서 실시하는 공공에 의한 법적 조치 권한의 보장은 유희공간이 개인의 재산권을 넘어 공공의 합의를 통해 제어할 필요가 있는 정책적인 대상임을 보여주는 예이다.

국내의 경우에도 경제 침체로 정비사업구역의 지정 해제가 증가하여 폐·공가 문제가 급격히 확대될 것으로 예상되며 정비사업구역에 한정해서라도 빈집에 대한 강제적인 처리 권한이 필요하다는 의견이 제기되고 있다. 하지만 현재 폐·공가를 처리할 수 있는 법적 기준이 ‘재난 관리에 대한 안전 조치<sup>272)273)</sup>’가 유일하며, 폐·공가를 지자체가 임의 처리한

경우 소유주가 보상을 요구하거나, 국유재산의 일방적 철거 및 정비 이후 변상금 조치가 이루어지는 경우도 있어 공공의 개입이 현실적으로 어렵다.

다만 최근 「도시 및 주거환경정비법」이 개정되어 ‘폐공가의 철거’(제48조의 2 건축물의 철거), ‘공가관리비에 관한 재정 지원’(제63조 보조 및 용자)이 명시되어 있지만 이 또한 정비사업구역 및 공가로 한정되어 있어, 그 대상 범위를 확대할 필요가 있다.

〈도시 및 주거환경 정비법〉

제48조의2(건축물의 철거 등) ① 사업시행자는 제48조제1항에 따른 관리처분계획의 인가를 받은 후 기존의 건축물을 철거하여야 한다.

② 사업시행자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항에도 불구하고 기존 건축물의 소유자의 동의 및 시장·군수의 허가를 얻어 해당 건축물을 철거할 수 있다. 이 경우 건축물의 철거에도 불구하고 토지등소유자로서의 권리·의무에 영향을 주지 아니한다.

1. 「재난 및 안전관리 기본법」·「주택법」·「건축법」 등 관계 법령에 따라 기존 건축물의 붕괴 등 안전사고의 우려가 있는 경우
2. 폐공가(廢公家)의 밀집으로 우범지대화의 우려가 있는 경우

- ‘건축물의 유지관리’를 위한 건축법 관련 조항 개정 또는 법률의 신설

해외의 사례들이 공공의 개입을 국가적 차원에서 보장하고 있는 바와 같이, 국내에서도 유희공간으로 인한 지역에 악영향을 예방하고 효율적인 관리를 유도하기 위한 관련 법률의 제·개정이 필요하다.

현재 건축물의 유지관리를 위한 제도적 근거는 「건축법」 제35조(건축물의 유지 관리) 및 동법 시행령 제23조의 6조항에 근거하여 다중이용 건축물, 연면적의 합계가 3천㎡ 이상인 집합건축물 등에 대한 정기점검 및 수시점검으로 대상과 수행업무의 범위가 한정되어 있다. 따라서 ‘정비사업구역 또는 범죄, 방화 등 지역의 위해가 우려되어 지자체가 지정하는 지역’을 대상으로 확대하여 폐·공가 등의 현황을 조사하고, 이에 대한 행정대집행의 근거를 명시할 수 있는 항목의 신설이 필요하다. 또한 ‘건축물 유지·관리점검 세부기준(

272) 「건축법」 제81조(기존의 건축물에 대한 안전점검 및 시정명령 등) ④ 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 위해의 우려가 있다고 인정하여 지정하는 건축물의 건축주등은 대통령령으로 정하는 바에 따라 건축사협회나 그 밖에 국토해양부장관이 인정하는 전문 인력을 갖춘 법인 또는 단체로 하여금 건축물의 구조 안전 여부를 조사하게 하고, 그 결과를 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장에게 보고하여야 한다.

⑤ 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 제4항에 따른 조사결과에 따라 필요하다고 인정하면 해당 건축물의 철거·개축·수선·용도변경·사용금지·사용제한, 그 밖에 필요한 조치를 명할 수 있다

273) 「건축법」 제85조(「행정대집행법」 적용의 특례) ① 허가권자는 제11조, 제14조, 제41조와 제79조제1항에 따라 필요한 조치를 할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 「행정대집행법」 제3조제1항과 제2항에 따른 절차에 의하면 그 목적을 달성하기 곤란한 때에는 해당 절차를 거치지 아니하고 대집행할 수 있다.

2. 건축물의 구조 안전상 심각한 문제가 있어 붕괴 등 손괴의 위험이 예상되는 경우

안)<sup>274)</sup>에도 공실여부, 유희정도 등을 점검할 수 있도록 세부 항목이 보완될 필요가 있다.

차후에는 기존건축물의 유희현황관리, 구조 및 안정유지, 개보수, 친환경 인증 등 관련 사항을 종합하여 「건축물의 유지관리에 관한 법률」의 신설을 통해 유희공간의 법적 근거 마련도 가능할 것이다.

〈건축법〉

제35조(건축물의 유지·관리) ① 건축물의 소유자나 관리자는 건축물, 대지 및 건축설비를 제40조부터 제58조까지, 제60조부터 제64조까지, 제64조의2, 제65조, 제65조의2, 제66조, 제66조의2, 제67조 및 제68조에 적합하도록 유지·관리하여야 한다. 이 경우 제65조, 제65조의2 및 제66조의2는 인증을 받은 경우로 한정한다.

② 건축물의 소유자나 관리자는 건축물의 유지·관리를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 정기점검 및 수시점검을 실시하고, 그 결과를 허가권자에게 보고하여야 한다.

③ 제1항 및 제2항에 따른 건축물 유지·관리의 기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 지역별·유형별 조례 마련

유희공간의 문제는 지역별·유형별로 그 심각성의 차이가 커서 모든 지역에서 동일한 법적 근거로 적용하기에 한계가 있으며, 해외의 사례에서도 지자체별로 빈집 등에 관한 조례를 별도로 마련하고 있는 경우가 많았다. 따라서 건축법의 제·개정을 사항을 바탕으로 유희공간의 문제가 심각하게 제기되는 지역의 경우 유희공간의 처분과 관리를 위해 조례를 제정할 필요가 있다.

국내에서도 몇몇 지역에서 빈 집 조례 등을 제정하려는 움직임이 있으나 실제 사례는 일부 정비사업구역(노원구 빈집 조례, 부록4 참조)에 그치고 있다. 따라서 이를 위한 조례표준안의 제공을 통해 지역 조례를 제정하는데 도움을 줄 수 있다.

일본의 경우 빈집 및 관련 정의, 소유자의 책임, 정보 및 실태조사, 관리의무, 조치 명령 및 강제조치 근거 등을 명시하고 있으며, 미국의 경우 빈 자산의 정의와 기준, 관리의무 사항, 방치에 따른 세금 부과 등의 사항을 상세히 서술하고 있어 노원구의 사례를 통해 볼 때, 국내의 조례에서는 실태조사, 정보공유, 관리의무 사항들이 좀 더 구체적으로 보완될 필요가 있다.

274) 국토해양부 공고 제2012-1077호(2012년 8월 6일)

[표 6-2] 국가별 빈집 조례 비교

항목구분	국내 (노원구)	미국 (리보니아시)	일본		
			사이타마현 토코로자와시	아키타현 다이센시	미에현 나바리시
목적	○	○	○	○	○
정의	○	○	○	○	○
사업시행인가 협의 등	○	×	×	×	×
빈집 등의 관리	○	×	○	○	○
등록	×	○	×	×	×
등록 정보	×	○	×	×	×
정보제공	×	×	○	○	○
재점유	×	○	×	×	×
실태조사	○	○	○	○	○
조언 또는 지도/권고	○	×	○	○	○
조성	×	×	×	○	×
불이행	명령	×	×	○	○
	공표	×	×	○	○
	대집행	×	×	×	○
	벌금	×	○	×	×
관계기관과의 연계	×	○	×	○	×
기타	○	×	○	○	○

#### 4) 재정지원방안 마련

정비사업구역 등을 중심으로 폐·공가 방치 사례가 심각하게 발생하고 있으나 소유주의 경제적 여건이 어려워 철거비용을 마련하지 못하는 경우가 많다. 일부 지자체의 경우 빈곤층에 한해 주택정비기금을 활용하여 철거비를 지원하고 있으나 대부분의 지자체는 재정적 여력이 부족하고 철거가 절실한 고지대 등은 비용 부담이 커서 적절한 조치를 받지 못하는 상황이다. 또한, 폐·공가 철거시 건축물이 있는 경우에 비해 소유주의 재산세 부담이 가중되므로 건축물 철거를 기피하는 경향이 있으며, 재개발 지역 내의 경우 보상 근거가 없어지므로 소유주는 철거에 동의하지 않는 경우가 많다.

따라서 정비사업구역 및 저소득층을 대상으로 폐·공가를 비롯한 유희공간의 철거, 관리를 위한 적절한 재정적 지원방안이 검토되어야 한다.

- 철거·운영·유지비의 지급

「도시재생 활성화 및 지원을 위한 특별법(안)」 제27조(도시재생 특별회계의 설치 및 운영)의 3항에는 도시재생 활성화 지역 내 폐가, 공가 매입 및 활용비가 규정(11호)되어 있어 폐·공가 처리를 위한 비용 확보의 근거가 마련되어 있다. 하지만 주택 외 일반건

축물의 강제철거 시 비용의 확보를 위해서는 법 제25조(보조 또는 용자)의 3호 건축물 개 보수, 정비비용’에 ‘철거’를 추가하여 용자를 통한 지원이 가능하다.

〈도시재생 활성화 및 지원을 위한 특별법(안)〉

제27조(도시재생특별회계의 설치 및 운영) ③ 특별회계는 다음 각 호의 용도로 사용하여야 하며 용도 이외의 목적으로 사용하여서는 아니 된다.

1. 도시재생사업을 위한 조사·연구비
2. 전략계획 및 활성화계획의 수립 비용
3. 도시재생사업에 필요한 비용
4. 활성화지역 내 임대주택 건설·관리 비용
5. 전문가 활용비 및 기술비
6. 도시재생지원기구의 구성 및 운영비
7. 특별회계의 조성·운용 및 관리를 위한 경비
8. 도시재생지원센터 등 구성 및 운영비
9. 마을기업 관련 사전기획 및 운영비
10. 공공 건축물 보수 및 정비 비용
11. 활성화지역 내 폐가, 공가 매입 및 활용비
12. 제25조에 따른 보조 또는 용자 비용
13. 그 밖에 필요한 사항으로 대통령령 및 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항

제25조(보조 또는 용자) 국가 또는 지방자치단체는 도시재생활성화를 위해 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호에 대하여 그 비용의 전부 또는 일부를 보조하거나 용자할 수 있다.

1. 전략계획 및 활성화계획 수립비
2. 도시재생 제도발전을 위한 조사·연구비
3. 건축물 개·보수, 정비 비용
4. 전문가 파견·자문비 및 기술 지원비
5. 도시재생사업에 필요한 비용
6. 도시재생지원기구 및 도시재생지원센터의 운영비
7. 문화자산 등의 보존에 필요한 비용
8. 마을기업 등의 지역활성화사업 사전기획비 및 운영비
9. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

• 조세 혜택

소유주의 동의를 얻어 유희공간이 철거되더라도 소득세법시행규칙상 철거 뒤 2년이 지난 토지는 나대지로 간주되어 비사업용토지에 해당하는 중과세율(60%)이 적용된다. 또한 주택 재개발 등 정비사업으로 인해 주택이 철거 된 토지는 주택이 아닌 토지에 대한 재산세를 부과하게 되어 세금이 2-3배로 상승한다(「지방세법」 시행령 118조). 이러한 문제로 지자체는 소유자에게 철거동의서와 공적사용동의서를 징구하여 공한지세를 면제받는 절차를 별도로 거치고 있으나 절차가 번거롭고 한정적인 조치에 그치는 경우가 많다.

따라서 정비사업구역 또는 재생활성화 구역 내에서 방치 등으로 인해 지역에 악영향을 끼치는 건축물을 철거했을 경우 지자체의 승인을 거쳐 납세율을 낮출 수 있도록 소득

세법시행규칙 및 지방세법 시행령을 개정할 필요가 있다.

〈지방세법 시행령〉

제118조(세 부담 상한의 계산방법) 법 제122조 각 호 외의 부분 본문에서 "대통령령으로 정하는 방법에 따라 계산한 직전 연도의 해당 재산에 대한 재산세액 상당액"이란 법 제112조제1항제1호에 따른 산출세액과 법 제112조제1항제2호 및 같은 조 제2항에 따른 산출세액 각각에 대하여 다음 각 호의 방법에 따라 각각 산출한 세액 또는 산출세액 상당액을 말한다.

1. 토지에 대한 세액 상당액

2) 라. 가목부터 다목까지의 규정에도 불구하고 해당 연도 과세대상 토지가 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업의 시행으로 주택이 멸실되어 토지로 과세되는 경우로서 주택을 건축 중인 경우(주택 멸실 후 주택 착공 전이라도 최초로 도래하는 재산세 과세기준일로부터 3년 동안은 주택을 건축 중인 것으로 본다)에는 다음 계산식에 따라 산출한 세액 상당액(해당 토지에 대하여 나목에 따라 산출한 직전 연도 세액 상당액이 더 적을 때에는 나목에 따른 세액 상당액을 말한다)

$\text{멸실전 주택에 실제 과세한 세액} \times (130/10)^n$

\*  $n = (\text{과세연도} - \text{멸실 전 주택에 실제 과세한 연도} - 1)$

또한 정비사업구역 내에서 철거는 보상액을 산정할 때 이전 건축물을 포함한 감정평가액이 아닌 나대지 상태의 감정평가액을 기준으로 책정하고 있어 소유주는 금전적 손해를 감수하면서 철거에 쉽게 동의하지 않는다. 따라서 정비사업구역내 빈집 철거 수행 전에 물권조사를 미리 시행하고 사업 인가 시 철거 이전 조사된 물권조사 결과를 바탕으로 감정 평가할 수 있는 제도적 개선이 필요하다.

〈도시 및 주거환경 정비법〉

제48조(관리처분계획의 인가 등) ⑤주택재개발사업 또는 도시환경정비사업에서 제1항제3호·제4호 및 제7호에 따라 재산 또는 권리를 평가할 때에는 다음 각 호의 방법에 의한다.

1. 「부동산가격 공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따른 감정평가업자 중 시장·군수가 선정·계약한 감정평가업자 2인 이상이 평가한 금액을 산술평균하여 산정한다. 다만, 관리처분계획을 변경·중지 또는 폐지하고자 하는 경우에는 분양예정 대상인 대지 또는 건축물의 추산액과 종전의 토지 또는 건축물의 가격은 사업시행자 및 토지등소유자 전원이 합의하여 이를 산정할 수 있다.

### 5) 지역 내 유희공간 관리 및 활용계획 수립

지자체 주도의 관리 및 활용계획은 가시적인 성과에 치중되어 지역민에게 불필요한 사업으로 그칠 가능성이 크다. 따라서 지역 전반의 문제로 확산될 우려가 큰 유희공간은 단순 철거나 활용 등 단편적인 대처보다는 통합적·장기적으로 관리할 필요가 있다. 특히, 쇠퇴 도시에서는 발생 양상, 거주자 특성 등 지역 여건에 맞는 차별화 방안을 모색하여 유희공간을 도시재생 전략과 주거환경 개선의 거점으로 활용할 수 있다.

유희공간이 지역 차원의 종합계획으로 추진될 수 있는 방안으로 도시재활성화계획이 가능하다. 「도시 재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에서는 소규모 공동체 활성화를

위한 ‘근린재생형’ 도시재활성화계획을 정의하고 다양한 관련사업과 연계를 유도하고 있다. 따라서 추후 시행령 제정 시 도시재활성화계획에서 유휴공간에 대한 기초조사와 활용 계획 등의 내용을 구체적으로 명시할 필요가 있다.

〈도시 재생 활성화 및 지원에 관한 특별법〉

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

5. “도시재생활성화계획”이란 전략계획수립권자가 도시재생전략계획에 부합하도록 도시재생활성화지역 내의 도시재생자산 및 다음 각 목의 사항을 연계하여 통합·조정·활용하기 위해 수립하는 실행 계획을 말하며, 주요 목적 및 성격에 따라 도시의 산업구조 및 기능을 전환하는 ‘도시경제 기반형’과 소규모 공동체 활성화를 위한 ‘근린재생형’으로 구분되며 다음 각 호의 사업을 연계하여 추진한다.

- 가. 국가 차원에서 지역발전 및 도시재생을 위해 추진하는 일련의 사업
- 나. 지방자치단체가 지역발전 및 도시재생을 위해 추진하는 일련의 사업
- 다. 주민 제안에 따라 해당 지역의 물리적, 사회적, 인적 자원을 활용함으로써 공동체를 활성화하는 사업
- 라. 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 정비사업 및 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 의한 재정비 촉진사업
- 마. 「도시개발법」에 의한 도시개발사업 및 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」에 의한 역세권개발사업
- 바. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 의한 산업단지개발사업 및 산업단지 재생사업 및 「항만법」에 의한 항만재개발사업
- 사. 「미래시장 육성을 위한 특별법」에 의한 상권활성화사업 및 시장정비사업
- 아. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시·군계획시설사업 및 시범도시(시범지구, 시범단지를 포함한다) 지정에 의한 사업
- 자. 「경관법」에 따른 경관사업
- 차. 그 밖에 도시재생에 필요한 사업으로 대통령령으로 정하는 사업

이외 도시 전체의 유휴공간에 대한 전략을 마련하기 위해서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」의 개정을 통해 도시관리계획 수립시 유휴공간의 현황조사와 문제 해결을 위한 단계적 추진에 관한 사항을 부문계획으로 검토할 수 있다.

〈국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령〉

제15조(도시·군기본계획의 내용) 법 제19조제1항제10호에서 “그 밖에 대통령령이 정하는 사항”이라는 다음 각호의 사항으로서 도시·군기본계획의 방향 및 목표 달성과 관련된 사항을 말한다.

1. 도심 및 주거환경의 정비·보전에 관한 사항
2. 경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥에 관한 사항
3. 교통·물류체계의 개선과 정보통신의 발전에 관한 사항
4. 미관의 관리에 관한 사항
5. 방재·안전 및 범죄예방에 관한 사항
6. 재정확충 및 도시·군기본계획의 시행을 위하여 필요한 재원조달에 관한 사항
7. 제1호 내지 제6호에 규정된 사항의 단계별 추진에 관한 사항

## 6) 효율적 활용을 위한 선도 시범사업 실시

도시재생사업단(2010)의 연구에서는 국내 도시 유휴공간이 양호한 건축물들과 혼재되어 분산 분포되는 등 서구와 같은 지역 차원의 방치 현상은 나타나지 않는다는 결론을 내리고 있으나, 본 연구의 조사 결과 노후·불량 주거지, 지역산업 쇠퇴지역 등에서 유휴공간이 밀집되어 분포하여 지역 전체가 슬럼화되는 현상을 확인하였다. 또한 도심지 등에 점적으로 발생하는 유휴공간 역시 주변 지역에 부정적인 영향을 끼치며 지역 쇠퇴를 가속화하는 요인으로 작용하고 있다고 판단된다.

반면 노후주거지 내 지역 주민들이 폐·공가로 인한 문제점을 크게 인식하지 못하고 있다는 거주자 설문조사 결과(부산 동구 매축지의 경우)는 거주자가 노년층이나 기초생활자, 차상위계층 등 저소득층 중심으로 이루어져 거주환경 개선에 대한 기대와 이해도가 부족하기 때문으로 분석된다. 특히, 지자체나 사회적 기업들이 빈집을 정비하여 거주환경이 개선됨에 따라 이웃 간의 커뮤니티가 향상되고 폐·공가 정비에 대한 인식이 긍정적으로 전환되고 있음을 확인할 수 있었다.

따라서 주민들 스스로 유휴공간의 관리 부실로 인한 문제점을 공유하고 폐·공가 정비를 비롯한 유휴공간 관리·활용 사업이 정착되기 위해서는 선도적인 시범사업이 중요한 역할을 할 것으로 예상된다.

- 도시 재생 시범사업의 일환으로 근린 단위 빈집 재생 사업 추진

국토해양부는 2013년부터 지역별 낙후도를 반영하여 도시재생 선도지역을 선정하고 도시재생 시범사업을 본격화하기로 하였다. 2012년 9월 13일 도시재생사업단은 부산시 동구가 전국의 144개 시군구 가운데 도시 쇠퇴가 가장 빨리 진행되고 있는 지자체라고 발표하였는데, 부산시에서 방치 성격의 유휴공간 발생 비율이 가장 높은 지역이라는 점에서 유휴공간과 지역 쇠퇴의 연관성을 재확인할 수 있다. 이 지역을 유휴공간의 효율적 관리와 활용을 주요 골자로 담은 시범사업으로 추진할 경우, 전국에 산재한 노후주거지의 재생 방향을 선도하는 사례가 될 것으로 판단된다.

앞서 언급한 미국 필라델피아의 'Blight Free Zone' 사업이 유휴공간 발생 현황 자료에 근거하여 발생 빈도가 높은 지역을 사업구역으로 지정하고 유휴공간에 대한 적절한 정비와 재활용을 통하여 근린을 재생시킨 예와 같이, 「도시 재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 의한 근린재생형 도시재생 사업 또한 공가율과 대지의 이용정도를 근린 쇠퇴

지표로 설정하고 있어 유휴공간 발생 지역을 근린재생사업으로 추진할 수 있다.

- 유휴공간 관리·활용을 위한 운영 매뉴얼 제작 및 주민 의식 계발 프로그램 마련

유휴공간의 관리·활용에 있어 관련되는 주체는 소유주를 비롯하여 지방정부, 재건축 단체, 개발업자, 비영리단체, 수요자 등 다양하다. 따라서 유휴공간의 관리를 위해서는 관련 주체들 간의 역할의 구분과 인식의 개선이 필요하다. 따라서 공공의 차원에서 영국의 'The Empty Homes Knowledge Toolkit'이나 일본의 '5가지 빈집재생프로젝트 핸드북'과 같이 유휴공간의 활용을 위해 현실적으로 필요한 정보와 기준들을 시범적으로 제작하여 배포할 필요가 있다.

또한 부산 동구 매축지의 '마실 작은 도서관' 같이 유휴공간을 주민 공동시설로 전환할 경우 개보수 비용 등을 지원하거나 공공에서 운영하는 문화 프로그램 등을 우선적으로 운영할 수 있는 혜택을 주어 양성화 하고 성공적인 활용사례의 견학·탐방 프로그램을 마련하여 주민들의 의식을 개발하는 방안 등이 강구될 수 있다.

[표 6-3] 유휴공간 관리·활용을 위한 정책과제별 주요내용 및 실행수단

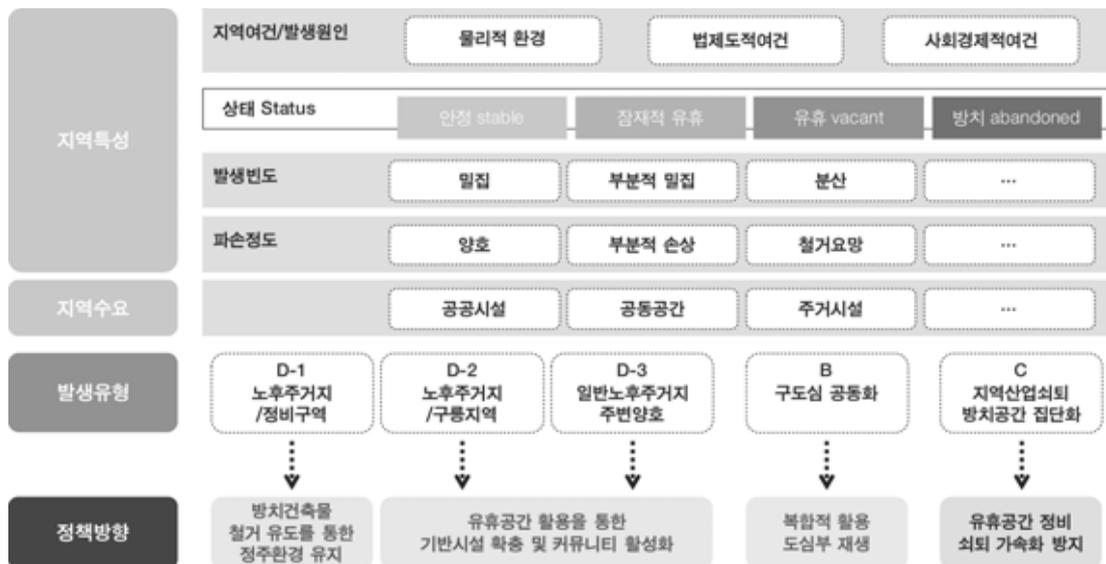
정책과제	주요내용	실행수단
유휴공간 현황관리 체계 구축	· 건축물 및 토지 대장 고도화	· 유휴기간, 공실률 등에 관한 별도 항목 추가 · 건축물 정기 및 수시점검 세부항목에 유휴공간 관련 정보 추가 · 개인 인적정보와 전산 연동 필요
	· 유휴공간 DB 체계 일반화	· 서울행정시스템, 세외수입정보시스템, GIS 시스템, 지적행정시스템, 국공유 실태조사시스템 등 통합 활용 · 국가공간정보체계 및 지능형 건축행정시스템 추진 시 유휴공간 관리
	· 도시재생 사업시 전수조사	· 도시 재생 관련 현황 및 주요조사관리 항목(도시 재생법(안)) 구체화
거버넌스 조직 구성	· 민관협력형 추진 조직 필요	· 주택관리 유지관리 조항(「건축법」 제35조) 개정을 통한 주택관리기구 설치 근거 마련
	· 비영리 단체 활동 지원	· '사회적 협동조합'(「협동조합 기본법」) 및 '마을기업'(도시재생법(안)) 등록을 통한 지원
	· 민간전문가 육성	· 정비구역 내 민간전문가 보수 및 업무기준 마련
제도적 근거마련	· 건축법의 개정 및 신설	· '건축물의 유지관리'(「건축법」 제35조) 개정 · '건축물의 유지관리에 관한 법률(가칭)' 신설

정책과제	주요내용	실행수단
	· 조례 마련	· 빈 집 등 유휴공간에 관한 조례 마련
재정지원 방안 마련	· 철거·운영·유지비 지원	· ‘도시재생 특별회계’, ‘보조 또는 융자’ 조항 개정 (도시재생 활성화 및 지원을 위한 특별법(안) 제 27조, 제25조)
	· 조세 혜택	· 「지방세법 시행령」 및 「도시 및 주거환경 정비법」 개정
지역 내 유휴공간 관리 및 활용계획 수립	· 도시재활성화 계획	· 근린재생형 도시재활성화 계획(「도시재생 활성화 및 지원을 위한 특별법(안)」)
	· 도시관리계획의 부문계획	· 도시관리계획의 부문계획으로 정의(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제15조)
효율적 활용을 위한 선도 시범사업 실시	· 도시재생 시범사업으로 추진	· 근린재생형 도시재활성화 사업(「도시재생 활성화 및 지원을 위한 특별법(안)」)
	· 운영 매뉴얼 및 주민 의식 계발 프로그램 마련	

### 3. 지역 특성을 고려한 근린 재생 방향 제시

유희공간의 발생 양상은 사회경제적 여건, 도시개발 여건, 물리적 환경에 따라 근린 단위로 상이하게 나타나며, 지역별로 유희공간의 관리·활용 정책 역시 차별화되어야 한다. 조사 결과, 도시 지역에서 나타나는 유희공간 발생 유형은 노후주거지, 도심부, 지역산업 쇠퇴지역으로 구분되며, 노후주거지의 경우 정비구역 지정 등의 제도적 여건이나 구릉지역 등 물리적 환경 요인에 따라 더욱 세부적으로 구분된다.

정비구역으로 지정된 노후주거지의 경우 주변에 부정적 영향을 끼치는 방치 건축물의 철거를 유도함으로써 정비사업 시행 시점까지 최소한의 정주환경을 유지하는 것에 목표를 두어야 할 것이며, 주차장이나 공공시설, 공원 등 기반시설의 부족 문제를 겪고 있는 일반적인 노후주거지에서는 유희공간을 활용하여 기반시설을 확충하고 커뮤니티를 활성화하는 매개 공간으로 조성해야 할 것이다. 공공시설, 주거시설, 상업시설 등의 유희 현상이 복합적으로 일어나고 있는 구도심부에서는 지역 수요에 맞추어 공공시설이나 기반시설로의 용도전환을 적극적으로 추진하여 지역 재생의 거점으로 활용할 수 있을 것이다. 한편, 지역 산업의 쇠퇴로 유희공간이 집단적으로 발생하고 있는 지역에서는 공공 부문이 적극적으로 유희공간의 철거와 정비에 개입하여 지역 쇠퇴가 가속화하는 것을 방지하고 근린환경을 유지하면서 점진적으로 도시 밀도를 감소시키는 방안을 모색해야 할 것이다.



[그림 6-9] 유희공간 발생유형별 관리·활용 정책방향

### 1) 정비구역으로 지정된 노후주거지 : 방치건축물 철거 유도를 통한 정주환경 유지

노후주거지 중에서 유희 현상이 가장 심각하게 일어나는 지역은 정비구역으로 지정되어 사업 시행을 앞두고 있는 지역으로서 투자자가 투기 목적으로 부동산을 매입한 후 관리하지 않고 방치하는 경우가 증가하면서 빈집이 밀집하여 분포하게 되며, 부산시 동구 범일5동 매축지 지역이 그 대표적인 사례이다. 경제 침체가 장기화되고 대규모 재개발·재건축의 사업성이 낮아지면서 정비사업이 지연되거나 해제되는 지역이 증가하면서 해당 지역 주민들은 열악한 환경 속에서 삶을 지속하게 되며 빈집 발생으로 인한 범죄, 화재, 악취나 분진 등의 문제에 노출되어 있다.

이들 지역에서 유희공간의 관리·활용 정책방향은 방치 건축물을 철거하여 범죄 등의 위험 요인을 제거하고 정비사업 시행 전까지 안전하고 쾌적한 정주환경을 유지하는 데에 초점이 맞추어져야 한다. 과거에는 정비사업구역 내에서 건축물을 철거할 경우 사업시행시 감정평가 과정에서 재산권을 인정받지 못할 것을 우려하여 빈 건축물을 방치하는 경우가 많았으나, 2012년 2월 「도시및주거환경정비법」 개정으로 정비구역 내에서 우범지대화가 우려된다고 판단되는 경우 건축물을 철거하더라도 소유자의 권리와 의무를 유지할 수 있게 되었다. 유희건축물이 집단적으로 발생하는 정비사업구역의 경우, 자진 철거를 유도하거나 공공부문에서 소유주의 동의를 얻어 방치건축물을 철거하고 부지 정비 후 주민 휴게공간이나 텃밭 등 공동공간으로 조성함으로써 정주환경 향상에 기여할 수 있을 것이다. 관할 지자체에서는 관리대장을 마련하여 정기적인 점검과 경고문구 부착, 일반인이 접근하지 못하도록 경계부를 처리하는 등 빈집 관리에 힘써야 할 것이다.

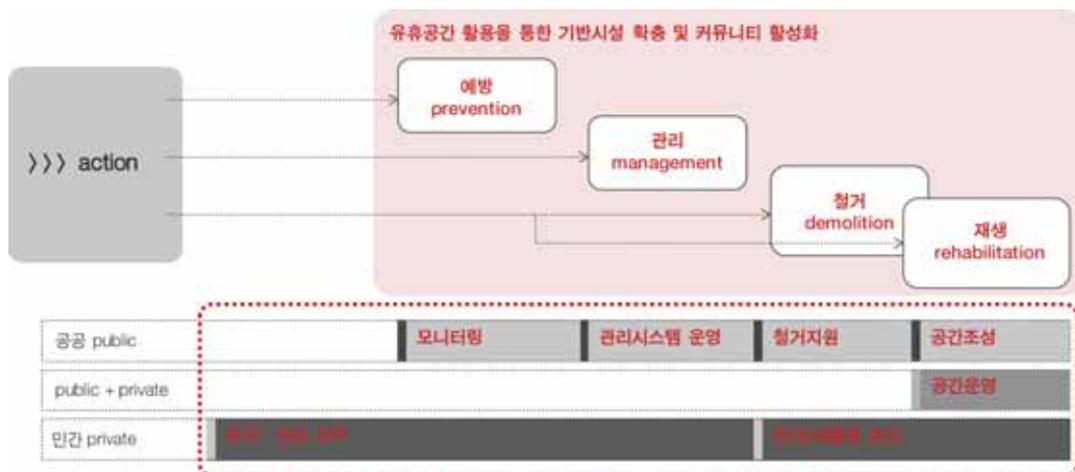


[그림 6-10] 정비구역 지정 노후주거지 정책방향 : 방치건축물 철거 유도를 통한 정주환경 유지

## 2) 일반 노후주거지 : 유희공간 활용을 통한 기반시설 확충 및 커뮤니티 활성화

부산시 동구 초량6동 지역, 충주시 도심부 주변의 주거지 등 정비구역으로 지정되지 않은 일반적인 노후주거지에서도 유희건축물과 공지가 발생하고 있으며, 주민인식조사 결과 방범 불안, 생활불편, 도시미관 저해 등 주변 지역에 부정적인 영향을 끼치고 있는 것으로 조사되었다. 정비사업구역 내에서 소유자의 자의적 방치에 유희건축물이 다수 발생하는 것과 달리 일반적 노후주거지의 유희건축물은 소유주 사망 등 개인적 사유, 접도 조건 열악 등 물리적 환경 등이 원인이 되어 발생한다. 이들 유희공간은 점적으로 분산되어 위치하지만 주변 지역의 쇠퇴를 가속화하는 요인이 되므로 사전에 발생을 예방하고 기 발생한 유희공간은 조속히 정비하여 지역에 미치는 부정적 영향을 최소화 해야 한다.

생활편의시설이나 공원·주차장 등의 기반시설 부족 현상을 겪고 있는 일반적 노후주거지에서 유희공간 관리·활용의 정책 방향은 유희공간을 적극적으로 재활용하여 기반시설을 확충하고 커뮤니티를 활성화하는 기회로 활용하는 것이다. 소규모 필지가 밀집되어 있는 노후주거지에서는 접도 조건이 열악한 블록 내부에 유희공간이 발생하는 경우가 많았는데, 이들 공간을 텃밭이나 공원, 주민 휴게공간으로 활용할 경우 주거환경을 개선하는 효과를 가져올 수 있을 것이다. 일반 노후주거지에서 유희공간의 관리와 활용은 예방, 관리, 철거, 재생의 모든 과정이 중요하게 다루어져야 한다. 특히 재생 프로그램을 결정하는 과정에서 지역 주민의 의견을 충분히 반영해야 하며, 조성된 공간의 관리를 위하여 지역에서 활동하는 비영리조직을 적극적으로 활용할 것이 요구된다.



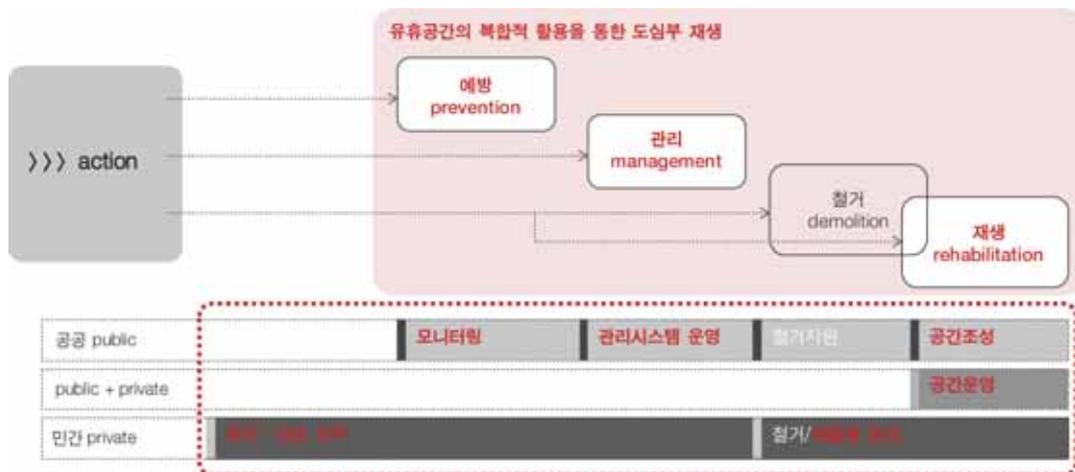
[그림 6-11] 일반 노후주거지 정책방향 : 유희공간 활용을 통한 기반시설 확충 및 커뮤니티 활성화

### 3) 공동화 현상이 나타나는 구도심 : 유희공간의 복합적 활용을 통한 도심부 재생

충주시와 나주시 읍성지역 등 지방 중소도시의 구도심 지역은 신시가지 개발에 따른 공공공간 이전과 인구 유출로 공동화 현상을 겪고 있으며, 주거, 상업, 공공시설의 유희화가 진행되고 있다. 노후주거지의 유희공간이 대부분 단독주택에서 발생하는 것에 비해 구도심 지역에서는 다양한 용도의 건축물이 유희화되고 있다.

주거시설의 유희화는 접도 조건이 열악한 소규모 필지에서 주로 발생하지만, 상업시설이나 근린생활시설은 가로변에 빈 채로 방치되는 경우도 있으며 공공시설은 대규모 필지에 입지하는 경우가 많다. 구도심 지역에 발생하는 유희공간은 한 지역에 밀집되기보다는 여러 지역에 분산되어 분포하는데, 발생 빈도는 노후주거지에 비해 상대적으로 낮음에도 불구하고 필지의 규모와 위치로 인해 주변지역에 미치는 영향의 강도는 오히려 높은 경우가 많다.

대부분의 지자체에서는 도심부 재생에 큰 정책적 관심을 갖고 활성화계획을 수립하고 있으며, 다른 지역에 비해 많은 예산을 투입하여 다양한 재생 사업을 추진하고 있다. 도심부 재생에 있어서 유희공간은 공원이나 주차장 등 기반시설 부족 문제를 해결하는 자원이 되고 여가와 문화를 위한 대규모 공공시설로 용도 전환할 경우 지역 발전의 거점으로 작용할 수 있기 때문에 지역 활성화 계획 수립에 있어 유희공간 문제를 적극적으로 고려해야 한다. 특히 공공부문에서는 유희 공공시설의 활용도 제고를 위하여 부처간에 이전적지 발생에 대한 정보 공유를 활성화할 것이 요구된다.



[그림 6-12] 공동화 현상이 나타나는 구도심 정책방향 : 유희공간의 복합적 활용을 통한 도심부 재생

#### 4) 지역 산업 쇠퇴 지역 : 방치 유휴공간 철거와 정비를 통한 지역 쇠퇴 가속화 방지

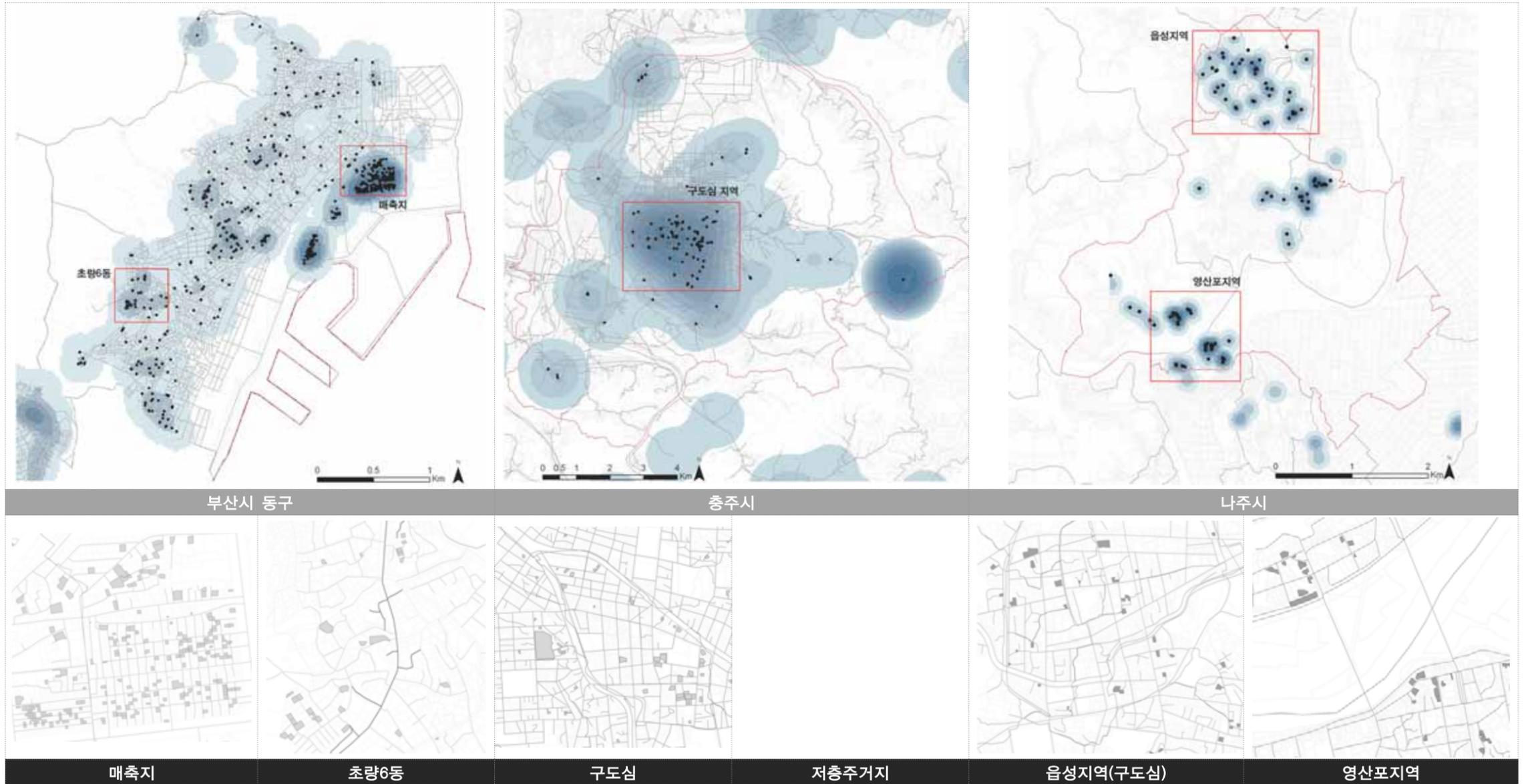
광업, 어업 등 지역 산업이 발달함과 동시에 성장한 지역에서는 해당 산업이 쇠퇴할 경우 인구가 급속하게 감소하면서 유휴건축물이 다수 발생하게 되며, 방치 유휴공간이 집 단화되면서 지역 전체가 슬럼화되는 현상이 나타나고 있다. 심층조사 지역 중 나주시 영 산포 지역은 항구로서의 기능을 잃어버리면서 지역이 성장을 멈추고 지속적인 쇠퇴를 겪 고 있는 지역으로서 빈집이 밀집하여 분포하고 있으며 비어있는 공간들이 우범지대로 전 락할 우려를 낳고 있다.

구도심 지역은 문화와 역사 중심지로서 다양한 재생 잠재력을 가지고 있는 데에 반 해 지역 산업 쇠퇴 지역은 재생 가능성이 희박하기 때문에 방치 유휴공간에 대한 조속한 철거와 정비를 통해 지역 쇠퇴가 가속화되는 것을 방지하는 방향으로 유휴공간 관련 정책 방향을 설정할 필요가 있다. 지역산업 쇠퇴 지역에서는 지역에 남아있거나 새로 유입되는 주민들이 안전하고 쾌적한 주거환경 속에서 삶을 영위할 수 있도록 방치 건축물이 야기하 는 부정적 영향을 최소화하는 것을 최우선 과제로 삼아야 할 것이다. 이를 위해서는 비어 있는 건축물에 대한 관리를 강화하고 장기간 방치된 건축물에 대해서는 자진 철거를 유도 하거나, 소유주의 동의하에 해당 지자체가 직접 철거에 개입할 수도 있다. 향후 재생의 가능성이 낮은 이들 지역에서는 민간 소유 부동산에 대한 공공 규제와 개입의 필요성이 더욱 크다고 판단되는데, 이를 제도화하기 위해서 지자체 차원에서 빈집 조례를 제정하는 방안을 적극적으로 고려해야 할 것이다.



[그림 6-13] 지역 산업 쇠퇴 지역 정책방향 : 방치 유휴공간 철거정비를 통한 지역 쇠퇴 가속화 방지

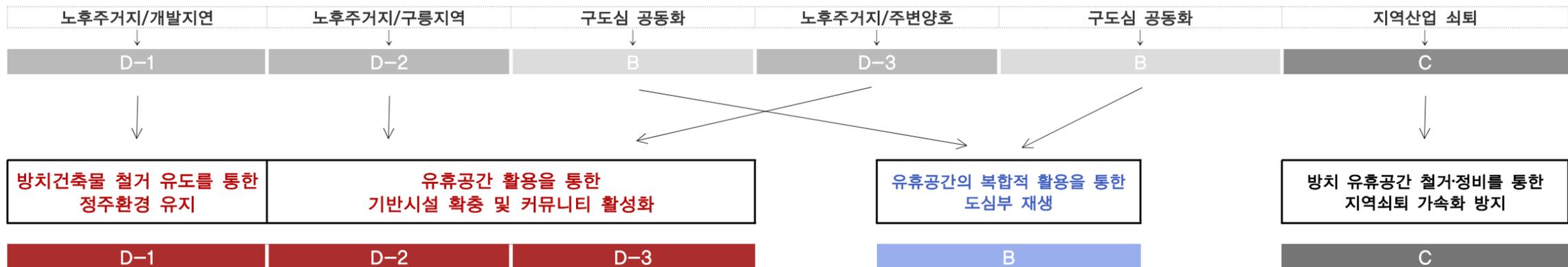




	매축지	초량6동	구도심	저층주거지	읍성지역(구도심)	영산포지역	
도시개발여건	용도지역	일반상업지역	제2종일반주거지역	일반상업지역	제2종일반주거지역	일반상업+주거지역	
	용도지구	방화지구	고도지구(일부)	방화, 고도지구(일부)	-	보존지구	
	정비지역	범일1정비구역	주거환경개선사업	-	-	주거환경개선사업	
	관련계획	서민생활환경개선사업	산복도로 르네상스	국토환경디자인 시범사업	-	역사문화유산 활용 도시활성화 계획	전통음식문화거리 조성 등
물리적 환경	가로체계	철로와 도로에 둘러싸여 고립	급경사 세가로, 자연발생 형태	-	-	-	영산대교 건설로 지역 양분
	필지규모	165㎡이하 필지 91%		다양한 규모 혼재	소규모필지비율 높음	다양한 규모 혼재	다양한 규모 혼재
	필지형상	정방형/장방형	사다리형/부정형	방형/사다리형/부정형 등 혼재	방형/사다리형/부정형 등 혼재	방형/사다리형/부정형 등 혼재	방형/사다리형/부정형 등 혼재
	접도현황	자동차통행불가 세로접도비율 81%		접도조건 상대적으로 양호	블록 내부 세로에 접도	세가로 접도 자동차통행 가능/불가능 혼재	주요 평지, 부분적 완경사
	지형고저	평지	완경사/급경사	평지	주로 평지, 부분적 완경사	평지	주로 평지, 부분적 완경사
	주변환경	불량응답 52%	양호응답 95%	양호응답 62%		양호응답 84%	양호응답 83%
사회경제적 여건	인구변화	감소(-199~-100)	감소(-199~-100)	감소	감소	감소	감소
	고령인구	20%이상	10-30%	20%이상	10-30%	10-30%	10-30%
	지가	중간	낮음	혼재	낮음	혼재	낮음
	기타	개발이익 기대	-	-	-	-	-



분포 특성	발생빈도	밀집, 높은 빈도	분산	분산	밀집 또는 분산	분산	밀집 부분 발생
건축물 특성	주용도	단독주택 대부분	단독주택 대부분	주택, 근생, 의료 등 복합 유휴	주택 유휴, 부분적 근생	단독주택, 1,2종근생, 복합적 유휴	주택, 근생, 산업시설 복합적 유휴
	층수	1층 대부분	1층 대부분	혼재	1층 대부분	1층 대부분	1층 대부분
	공실용도	주거 대부분, 상업 일부	주거 100%	주거 75%, 상업 21% 복합적 유휴		주거 50%, 상업 11% 복합적 유휴	주거 67%, 상업 10%, 복합적 유휴
	층별공실	1층 81%, 2층 15.2%	1층 대부분 91%	1층 대부분 93%		1층 대부분 88%	1층 대부분 88%
유휴현황·정도	쓰레기적치	미적치비율 82%	미적치비율 90%	적치/미적치 동일 비율		적치 56%, 미적치 44%	적치 47%, 미적치 53%
	물리적상태	양호 44% 등, 대체로 양호	철거요망 100%, 열악한 상태	양호 7%, 철거필요 33%/물리적손상심각48%		양호 14%, 철거요망 43%	보수요망60% 철거요망 40%
	출창호파손	파손비율 38%	파손비율 45%	파손비율 61%		파손비율 62%	파손비율 60%
	우편물수령	미수령비율 81%	미수령비율 60%	미수령비율 76%		미수령비율 86%	미수령비율 92%
인근주민 인식	영향	불편없음비율 37%, 가격하락우려	불편없음비율 25% 생활불편, 미관저해 가격하락우려	불편없음 비율 19%, 방법불안 23%, 생활불편 16% 주변평판저하 11%, 부동산가격하락 9%		불편없음 50%, 생활불편 27%, 미관저해 16%	불편없음 45%, 방법불안 16%, 평판저하 16%, 생활불편10%
	선호프로그램	주거시설/텃밭 등	체육시설/텃밭 등	주거시설/휴게공간(공원)/텃밭/상업시설		주거시설 50%/본래 용도 36%	주거시설 67%/상업시설 10%



예방 prevention	정비구역내 건축물 방치 방지대책	유휴공간 추가 발생 예방			(공공)이전적지 발생 등에 대한 정보 공유로 활용도 제고 (민간)유휴공간 추가 발생 예방	유휴공간 추가 발생 예방	
관리 maintenance	폐·공가 관리 철저/ 방법 등 안전대책 수립					(공공)이전적지 방치건축물 관리 (민간)빈집, 빈집포 관리 철저 방법 등 안전대책 수립	폐쇄조치, 경고문구 부착 등 폐·공가 관리 철저 방법 등 안전대책 수립
활용 utilization	(공공)공동공간 (텃밭, 공원) 기반시설 조성(주차장) (민간)공동공간 관리/운영	(공공)공동공간 조성(텃밭, 공원) (민간)공동공간 관리/운영	(공공)기반시설(주차장), 공동공간 조성 (민간)공동공간 관리/운영		주거/상업시설 조성 관광자원 활용 등	지역산업의 특성과 연계한 유휴공간 재활성화 (ex. 철암프로젝트)	

## 제7장 결 론

1. 연구 성과 및 정책 제언
2. 연구의 한계 및 향후 연구과제

### 1. 연구 성과 및 정책 제언

#### 1) 연구 성과

이제까지 유희공간 관련 논의는 학교와 공공청사 등 유희 공공시설, 도로 유희공간이나 자투리 공간 등 외부공간 문제에 국한되어 전개되었다. 민간 부문에 있어서는 이농(離農)현상으로 인해 발생하는 농촌의 빈집, 시장구조 변화에 따른 재래시장에서의 빈점포 문제가 대두되었으나 도시 내 민간 소유 건축물의 유희 현상에 대한 종합적인 진단은 이루어진 바가 없다. 도시재생사업단의 도시쇠퇴 실태 조사에서 구도심과 노후주거지에서 주거와 상업시설의 유희가 나타나고 있음을 지적하였으나, 그 발생 원인과 양상, 주변 지역에 미치는 영향에 대한 검토는 이루어지지 않았다. 본 연구에서는 도시 유희공간이 도시에 미치는 영향, 향후 도시 재생 과정에 있어서 갖는 의미와 가치를 밝히고 이를 토대로 유희공간의 관리와 활용을 위한 정책방안을 제시하고자 하였으며, 연구의 성과는 다음과 같다.

#### □ 근린 재생 자원으로서 유희공간이 갖는 의미와 가치 도출

본 연구에서는 국내외 선행연구 및 언론 보도자료 검토를 통해 우리나라 도시에서 유희공간이 갖는 의미와 가치를 정리하였다. 서구에서는 도시 유희공간이 주변에 미치는 영향에 대한 실증적 연구가 다수 수행되어 도시 유희공간이 범죄와 마약 등 사회문제 발

생, 화재와 붕괴 위험 유발, 지가 하락과 주변 평판 저하, 행정 비용 부담 증가 등의 문제를 유발하고 있음을 밝혔는데, 언론 보도자료 검토 결과 우리나라에서도 이러한 문제들이 산발적으로 발생하고 있는 것으로 확인하였다. 한편 도시 유희공간은 다양한 문제를 유발하는 문제 요인임과 동시에 도시와 근린 재생을 위한 유효한 자원으로도 인식되는데, 국내에서도 도시 유희공간이 가진 잠재력을 주목하여 이를 활용하려는 시도들이 이루어지고 있으며 앞으로 근린 재생 차원에서 도시 유희공간의 관리와 활용에 대한 정책 수요는 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.

#### □ 근린 쇠퇴 결과로서의 유희공간의 발생 특성에 대한 이해

빈집과 빈집포 통계와 인구 통계에 대한 GIS 공간분석 결과 도시 내에서 유희공간 발생은 인구 감소 및 고령화와 높은 상관관계에 있음을 확인하였으며, 지속적인 인구 감소와 급속한 노령화가 이루어지고 있는 현실을 고려할 때 앞으로 문제는 더욱 심각해질 것으로 예상된다. 부산시 동구, 충주시, 나주시의 유희공간 현황에 대한 심층조사 결과 도시 유희공간은 인구뿐 아니라 경제적 요인, 도시개발 및 제도 여건, 물리적 환경 등 다양한 요인이 복합적으로 작용하여 발생하고 있으며, 발생 원인과 지역 쇠퇴 정도 등의 여건에 따라 서로 다른 양상으로 나타난다. 특히 대상 지역 중 부산시 동구 범일5동과 같이 정비구역으로 지정되었으나 개발이 지연되고 있는 지역과 나주시 영산포와 같이 지역산업이 쇠퇴하여 재생 가능성이 희박한 지역에서는 유희공간이 밀집되어 분포하여 지역 전체가 슬럼화되는 현상이 나타났다. 경제 침체의 장기화로 국내 도시 곳곳에서 정비사업이 지연되는 등의 여건을 고려할 때, 국내 도시에서 유희공간 발생은 특정 지역만의 국지적 문제라기보다는 구시가지 전역의 일반적인 문제로 확대될 것으로 예상된다.

#### □ 도시 유희공간이 주변 지역에 미치는 공해(公害) 확인

학교, 동청사, 우체국, 세무서 등 지역 여건에 따라 발생하는 소수의 유희 공공시설을 제외한 대부분의 유희공간은 민간 소유의 주택, 점포, 창고 등에서 발생한다. 원칙적으로 민간 소유의 필지와 건축물에 대한 유지와 관리는 민간의 책임과 권한 하에 있으므로 법적 테두리 안에서의 건축 행위에 대해 공공이 개입할 여지가 없다. 그러나 민간 소유의 필지와 건축물이라 할지라도 주변 지역에 부정적인 영향을 미친다고 판단될 경우에는 이를 방지하기 위해 공공의 개입이 이루어져야 하는데, 유희공간 주변 주민들에 대한 인식조사 결과 악취분진 등의 생활 불편, 범죄 안전 문제, 화재나 붕괴 발생 위험, 주변 지가

하락 및 주변 평판 저하 등 다양한 측면에서 악영향을 끼치고 있는 것으로 조사되었다. 이러한 문제들은 유희공간에 대한 관리가 잘 이루어지지 않기 때문에 더욱 심각하게 나타나는데, 현장관찰조사 결과 많은 유희건축물 및 공지에서 출창호 낙후, 쓰레기 적치, 붕괴 위험 등이 보고되어 관리 상태가 열악한 것으로 확인되었다. 주민 면담조사를 바탕으로 한 유희공간이 주변 지역에 미치는 공해(公害, public nuisance)에 대한 실증적 분석을 토대로 본 연구에서는 도시 유희공간에 대해 공공 규제의 필요성을 제시하였다.

#### □ 근린 재생을 위한 유희공간 관리·활용 정책방향 및 과제 제시

본 연구에서는 국내외 도시의 유희공간 관리·활용 정책에 대한 분석과 비교 검토를 통해 근린 재생을 위한 유희공간 관리·활용 정책의 기본방향을 제시하고 그와 관련된 정책 과제와 실행수단을 제시하였다. 그 기본방향은 첫째, 공간의 이용 상태와 쇠퇴 정도를 고려한 단계별 접근, 둘째, 공공과 민간 부문의 역할 분담 고려, 셋째, 유희공간의 발생 원인과 특성을 고려한 장소중심적 접근으로 설정하였으며, 정책과제로서 ① 유희공간의 위치와 상태, 원인 등 관련 정보를 체계적으로 집계하여 관리하기 위한 유희공간 현황관리 체계(DB) 구축, ② 지방정부와의 협업을 통한 현황 관리와 사업 공조를 위한 거버넌스 조직 구성, ③ 유희공간 문제에의 공공 개입을 위한 제도적 근거 마련, ④ 유희공간의 철거와 관리를 위한 재정지원 및 조세혜택 방안 마련, ⑤ 유희공간 발생 양상과 거주자 특성 등 지역 여건에 맞는 차별화된 방안 모색을 위한 지역 내 유희공간 관리 및 활용계획 수립, ⑥ 효율적 활용을 위한 선도 시범사업 실시를 제안하였다.

## 2) 정책 제언

도시 유희공간으로 인해 근린 쇠퇴가 가속화되는 것을 방지하고 이를 근린 재생을 위한 자원으로 관리·활용하기 위해서는 위에서 제시한 여섯 가지 정책과제별로 다음과 같은 실행 수단의 마련이 요구된다.

유희공간의 현황 관리체계(DB) 구축을 위해서는 건축물 및 토지 대장의 세부 항목에 이용상태와 유희기간 등에 대한 항목을 추가하여 고도화하고, 현행 건축법에서 규정되고 있는 건축물의 정기 및 수시점검 세부항목에 유희공간 관련 정보를 추가할 것이 요구된다. 또한 지자체에서 사용하고 있는 서울행정시스템, 세외수입정보시스템, GIS시스템,

지적행정시스템, 국공유 실태조사시스템 등을 통합적으로 운영하여 유희공간 DB체계를 구축해야 하며 향후 국가공간정보체계 및 지능형 건축행정시스템과 연계할 수 있을 것이다. 현재 입법을 추진 중인 도시재생 활성화 및 지원을 위한 특별법(안)의 도시재생 관련 현황 및 주요 조사관리에서 유희공간을 하나의 지표로 구체화할 필요가 있다.

거버넌스 조직 구성과 관련한 정책과제는 민관협력형 추진 조직을 설치하고 비영리 단체 활동 지원, 민간전문가 육성 등인데, 「건축법」 제35조 주택관리 유지관리 조항 개정을 통해 주택관리기구의 설치 근거를 마련하거나 「협동조합기본법」 또는 ‘도시재생 활성화 및 지원을 위한 특별법(안)’을 활용하여 사회적 협동조합이나 마을기업 등록을 지원할 수 있다. 또한 정비구역 내 민간전문가의 보수 및 업무기준을 마련하여 근린 차원에서 민간전문가로 하여금 유희공간의 지속적인 관리·활용에 힘쓸 수 있도록 해야 할 것이다.

도시 유희공간에의 공공 개입의 제도적 근거 마련을 위해서는 「건축법」 제35조(건축물의 유지관리) 개정 또는 ‘건축물의 유지관리에 대한 법률(가칭)’을 신설하여 건축물 및 필지 소유주가 해당 공간에 대해 유지·관리 의무를 다할 수 있도록 해야 하며, 지자체 차원에서는 미국이나 일본 도시에서 활발하게 수립, 추진하고 있는 ‘빈집 등 유희공간에 관한 조례’에 대한 수립이 검토되어야 할 것이다.

유희공간의 철거 및 활용을 위한 재정 지원 방안으로서는 ‘도시재생 활성화 및 지원을 위한 특별법(안)’에 따른 ‘도시재생 특별회계’, ‘보조 또는 용자’ 조항에 유희공간의 철거, 운영, 유지비 지원 관련 항목을 명시할 필요가 있으며, 「지방세법」 과 「도시및주거환경정비법」의 개정을 통해 유희공간의 관리와 활용을 유도하도록 조세 혜택을 주는 방안도 고려되어야 할 것이다.

지역 내 유희공간 관리 및 활용계획 수립을 제도화하기 위해서는 도시관리계획의 부문계획으로 지역의 유희공간 관리·활용 계획을 추가하는 것에 대한 검토가 필요하며, ‘도시재생 활성화 및 지원을 위한 특별법(안)’에서 규정된 근린재생형 도시활성화계획에서 유희공간 관련 사항을 적극적으로 반영해야 할 것이다.

마지막으로 유희공간에 대한 공공 개입을 통한 효과를 홍보하고 관련 정책을 지속적으로 추진하기 위해서는 선도 시범사업을 추진할 것이 요구되는데 쇠퇴에 의한 유희 현상이 심각하게 일어나고 있는 지역을 대상으로 근린재생형 도시재활성화 사업 등 시범사업을 추진할 수 있을 것이다.

## 2. 연구의 한계 및 향후 연구과제

본 연구에서는 국내 도시 유희공간에 대한 심층 조사를 바탕으로 유희공간의 발생 특성, 문제점과 잠재력을 도출하여 효율적인 관리·활용 방안을 도출하였으나, 그 대상은 세 개 지자체로 국한하였고 실제 대상지에 대한 전수조사가 아닌 지자체의 조사 자료에 근거하여 연구를 진행했다는 점에서 조사 방법론상의 한계를 갖는다. 이 과정에서 유희공간 조사가 빈집 문제에 집중되어 진행되었고, 상업, 공업, 공공, 교육 등 그 외 용도의 유희건축물과 공지에 대한 조사와 분석은 심도 깊게 이루어지지 못하였다.

본 연구에서 제안한 정책 기본방향과 과제들이 근린 차원에서 효율적으로 작동하기 위해서는 보다 다양한 사례에 대한 폭넓은 기초자료가 구축되고 이를 기반으로 지역별 유희공간의 발생 원인에 대한 특성 규명이 보다 세밀하게 이루어져야 할 것이다. 도시 재생 차원에서 유희공간에 대한 종합적인 접근이 이루어진 선행 연구가 미비하였기에 본 연구는 국내 도시의 유희공간의 현황과 발생 특성을 파악하고 공공 개입의 필요성을 확인하는 기초 연구의 성격을 갖게 되었으며, 지자체 특성별 유희공간 문제에 대한 보다 심층적인 분석과 지역별로 차별화되고 실행력 있는 관리·활용 방안에 대해서는 추후 연구들이 지속적으로 이어져야 할 것이다.

Hollander(2011)은 미국 선벨트 지역의 도시쇠퇴 현황을 진단하고 향후 대책을 논의하는 과정에서 인구 감소가 진행되는 지역에서 지자체는 공공 주도의 재개발, 무대책, 또는 스마트한 쇠퇴(smart decline) 중 하나를 정책 방향으로 선택할 수밖에 없으며, 경기 침체 등 사회경제적 변화 경향을 고려할 때 이제 우리는 스마트 쇠퇴(smart decline)에 대한 관심을 높여야 한다고 주장하였다. 도시가 쇠퇴하고 인구가 유출되는 상황에서 이제는 지역의 주민들을 위해 보다 작으면서도 살기 좋은 근린을 조성하는 데에 주력해야 한다는 것이다.

이제까지 우리나라 도시의 재생을 주도했던 재개발과 재건축은 전면철거 후 새로운 지역을 조성하는 방식으로서 지역 건축물의 노후도 비율 등 양적 데이터에 근거하여 추진되었다. 그러나 본 연구의 유희공간 현황 조사 결과에 따르면 도시에서 쇠퇴는 건축물의 연한과 지역의 노후건축물 비율 등으로 판단할 수 있는 현상이 아니라, 필지와 건축물 단

위로 일어나는 미시적인 현상이며 이들 공간을 어떻게 관리하고 활용하느냐에 따라 근린 쇠퇴의 속도는 가속화될 수도, 또 충분히 늦춰질 수도 있다고 판단된다. 근린 재생은 근린 전체를 새로운 다른 무엇으로 바꾸는 것이 아니라, 낡아서 비어가는 것들에 대한 관리와 재생을 통해 남아 있는 것들과 조화롭게 공존할 수 있도록 조정하는 과정이다. 근린 쇠퇴의 지표이자 재생 자원으로서 건축물과 필지 단위에서 발생하는 도시 유희공간에 대한 공공 개입은 근린의 지속성을 확보하기 위한 하나의 과정으로 이해되어야 할 것이다.

## 참고문헌

### 1. 단행본 및 보고서

- 광주광역시(2010), 「2020 광주 도시관리계획」
- 국토해양부(2009), 「제1차 국가건축정책기본계획」
- 나주시(2012), 「나주시 관내 빈집정보 수집 및 DB구축 용역 과업지시서」, 나주시.
- 김광중 외(2010a), 「도시쇠퇴 실태 자료구축 및 종합정보시스템 구축」, 도시재생사업단.
- 대한국토·도시계획학회(2011), 「공사중단 및 방치건축물 정비 및 활용방안」, 국가건축정책위원회.
- 도시재생사업단(2010), 「지속가능한 녹색도시공동체를 위한 도시재생기술」, 도시재생사업단.
- 도시재생사업단(2012), 「새로운 도시재생의 구상」, 한울.
- 류호섭 외(2011), 「유희교실의 실태분석 및 향후 사회변화 분석을 통한 활용 방안 연구」, 교육과학기술부.
- 박경돈(2010), 「국유재산의 관리거버넌스」, 한국행정연구원.
- 부산시(2012), 「재생에 문화를 입히다:창의문화촌 조성계획」, 부산시 창조도시본부.
- 염철호·하지영(2011), 「주거문화 진단 및 주택정책 방향설정 연구」, 건축도시공간연구소.
- 오재환(2011), 「산복도로 르네상스 마스터플랜 요약보고서」, 부산광역시.
- 우주희 외(2009), 「유희시설을 활용한 지역문화공간 조성 연구」, 한국문화관광연구원·문화체육관광부.
- 이왕건 외(2011), 「지역자산 활용형 도시재생 전략에 관한 연구」, 국토연구원.
- 이원석(2011), 「도시농업 유희공간 발굴과 활용방안 연구」, 경기도 농촌기술청.
- 정석(2004), 「서울시 유희철도부지 활용방안 연구」, 서울시정개발연구원.
- 조달청국유재산기획조사과(2012), 「유희행정재산 조사 실무」, 조달청.

조달청(2012), 「국유재산조사관리시스템 고도화 사업 유희행정재산 사용자 매뉴얼」, 조달청.

조명래·김수현·강현수 외(2011), 「저성장 시대의 도시정책」, 한울 아카데미.

중소기업청 소상공인정책국 시장개선과(2009), 「09년 전통시장 활성화 지원계획」, 중소기업청.

최병선(1992), 「정부규제론 - 규제와 규제완화의 정치경제 -」, 법문사.

최재필 외(2010), 「용도쇠퇴 건축물 개조·재활용 기술 개발」, 도시재생사업단.

최혁재 외(2005), 「유희농지의 효율적 활용·관리 방안」, 국토연구원.

## 2. 학술지 및 전문지

박수정(2006), 「유희공간의 문화공간화를 위한 콘텐츠 연구」, 국민대학교 박사학위논문

강동진(2010), “산업유산 재활용을 통한 지역재생 방법론 연구 - 산업유형별 비교를 중심으로”, 「도시설계학회지」, v.11(1), pp.157-178.

권병수 외(2004), “현지개량사업지구내 다가구주택의 공가발생 요인에 관한 연구”, 「대한건축학회 학술발표논문집」, v.24(2), pp.107-110.

국토해양부 도시재생과(2012), 제3회 도시재생정책릴레이 세미나 자료 ‘도시재생정책 추진방향’, 건축도시공간연구소.

기정훈(2012), “인구감소지역의 지역쇠퇴에 대한 분석 - 전북 김제시, 강원 정선군, 대구 서구를 대상으로”, 「국토계획」, v.47(3), pp.37-50.

김광중 외(2010b), “도시 내 지구차원의 쇠퇴실태와 양상”, 「한국도시지리학회지」, v.13(2), pp.27-42.

김기봉(2007), “생활친화형 문화시설의 성과와 과제”, ‘노는 땅에서 놀기-유희공간의 문화적 활용’ 워크숍 자료, pp.17-48.

김기홍(2007), “지방도시 도심 분석과 도시재생방향에 관한 연구 - 마산시를 중심으로”, 「대한국토도시계획학회 정기학술대회 논문집(2007-10)」, pp.877-890.

김연진(2009), “유희공간 문화적 활용의 의의와 방향”, 「문화정책논총」, v.21, pp.185-207.

김영우 외(2011), “지하철역사 유희공간의 유형분석을 통한 활용방안 연구”, 「한국퍼실리티매니지먼트학회 논문집」, v.6(1), pp.49-56.

김인선 외(2010), “도시재생을 위한 컬처노믹스적 접근에 관한 연구 - 문래동 특성화지역을 중심으로”, 「대한건축학회논문집 계획계」, v.26(5), pp.285-296.

김항집(2011), “역사·문화자원과 연계한 지방중소도시의 도시재생 방안”, 「한국지역개발학회지」, v.23(4), pp.123-147.

김현주 외(2011), “유희공간 재활용 계획에 나타나는 도시재생개념의 영향 분석”, 「대한건축학회논문

- 집 계획계」, v.27(6), pp.103-112.
- 김홍주 외(2009), “도심지 군부대 이전부지 활용사례 연구 - 미국, 독일, 일본, 한국을 중심으로”, 「한국정책학회 회보」, v.18(4), pp.401-429.
- 도시재생사업단(2010), ‘한국 도시쇠퇴의 실태와 특성’ 토론회 자료.
- 도시재생 사업단(2012), ‘도시쇠퇴현황 및 재생전략’ 세미나 자료.
- 류상규(2000), “공간구문모델을 통해서 본 층주시가지 공간구조”, 「대한국토도시계획학회 정기학술대회 논문집(2000-10)」, pp.721-722.
- 박봉진(2003), 「부산시 도시내부구조의 변화와 전망에 관한 연구」, 동아대학교 박사학위논문.
- 서기영 외(2011), “폐교시설활용의 실태 및 장애요인에 관한 연구 - 청소년수련원을 중심으로”, 「대한건축학회논문집 계획계」, v.27(2), pp.11-21.
- 신동식 외(2010), “사례조사를 통한 도심지 초등학교 유휴시설의 활용방안에 관한 연구”, 「대한건축학회지연합회 학술발표대회 논문집」, v.2010(1), pp.82-85.
- 양진영 외(2007), “한국과 일본의 마을만들기 비교분석에 관한 연구 - 광주광역시 북구와 동경도 세타가야구를 중심으로”, 「대한국토도시계획학회 정기학술대회 논문집(2007-10)」, pp.899-910.
- 오세경 외(2010), “유휴공간을 활용한 문화예술창작공간 개선 방안 연구 - ‘인천 아트플랫폼’ 프로그램을 중심으로”, 「문화산업연구」, v.10(3), pp.133-150.
- 오준걸 외(2011), “유휴 입체공간의 개념과 ‘공간재생’계획특성 연구”, 「대한건축학회논문집 계획계」, v.27(7), pp.87-95.
- 윤혜경 외(2008), “용도쇠퇴 도축장건물의 기능전환 재활용 사례연구”, 「한국실내디자인학회 학술발표대회 논문집」, v.10(1), pp.63-66.
- 이동기 외(2005), “다세대주택의 공가발생에 대한 물리적 요인분석 연구”, 「대한건축학회 학술발표대회 논문집」, v.25(1), pp.453-456.
- 이상준 외(2009), “유휴공간 활용을 통한 전통시장 정비사업 활성화 방안 - 태안 전통시장 사례를 중심으로”, 「한국도시계획학회지」, v.10(2), pp.125-138.
- 이승미 외(2009), “신개발지 일반주거지역의 용도쇠퇴 현황 및 특성에 관한 연구 - 대전 둔산 신시가지를 중심으로”, 「한국주거학회논문집」, v.20(2), pp.109-118.
- 이종국(2011), “대구시 구도심 활성화 방안에 관한 연구 - 유휴 학교시설 활용방안을 중심으로”, 「한국교육환경연구원 교육환경연구」, v.10(1), pp.64-73.
- 임정아 외(2008), “청주시 구도심내 공가 및 공실 분포현황 및 특성에 관한 조사연구”, 「한국주거학회 학술발표대회 논문집(2008-11)」, pp.278-283.
- 장주은 외(2009), “산업유산으로서의 폐간지역 특성분석 - 현존하는 폐간지역을 사례로”, 「한국도시계획학회지」, v.10(1), pp.155-170.
- 정영덕 외(2007), “지방 중소도시 도심지역의 거주환경과 거주의식에 관한 연구”, 「한국주거학회」,

v.18(6), pp.125-132.

최재필 외(2010), “사회취약계층 주거지원을 위한 폐교시설 활용계획”, 『대한건축학회논문집 계획계』, v.26(3), pp.3-11.

최재필 외(2011), “사회통합 구현을 위한 유휴 공공시설 활용 방안에 관한 연구 - 유휴 동사무소 및 유휴 학교시설에 대한 ‘사회통합적 복합시설’로의 재활용을 중심으로”, 『한국주거학회논문집』, v.21(5), pp.1-11.

황은경(2009), “기존 건축물을 활용한 노인복지시설 확충 활성화 방안에 관한 연구”, 『대한건축학회 논문집 계획계』, v.25(7), pp.29-36.

### 3. 국외 문헌

ACCORDINO John(2000), *Addressing the vacant and abandoned property problem*, *Journal of Urban Affairs*, vol.22, n°3, pp.301-315.

ARUNINTA Ariya(2005), *Managing publicly owned urban vacant land, Redevelopment projects in Bangkok, Thailand*, IFLA World Congress : Urban Growth and Decline.

ARUNINTA Ariya(2010), *Public Land Management Policy for Urban Vacant Land*, VDM.

BALL(2011), *Re use potential and vacant industrial premises: revisiting the regeneration issue in Stoke-on-Trent*.

BARNETT Jonathan(1974), *Urban Design as Public Policy, Practical Methods for Improving Cities*, Architectural Record Books.

BARNETT Jonathan(2003), *Redesigning Cities : Principles, Practice, Implementation*, American Planning Associations.

BASSETT Ellen M., SCHWEITZER John and PANKEN Sarah(2006), "Understanding Housing Abandonment and Owner Decision-Making in Flint, Michigan : An Exploratory Analysis", *Lincoln Institute of Land Policy Working Paper*, Lincoln Institute.

BOWMAN Ann O'm(2000), *Transforming America's Cities : Policies and Conditions of Vacant Land*, *Urban Affairs Review* v.35(4), pp.559-581.

BOWMAN Ann O'm & PAGANO Michael A.(2004), *Terra Incognita : Vacant land and Urban strategies*, Georgetown University Press.

Blight Free Philadelphia(2001), *Philadelphia Eastern Pennsylvania Organizing Project and the Temple University Center for Public Policy*.

BROPHY Paul C. and VEY Jennifer S.(2002), *Seizing City Assets : Ten Steps to Urban Land Reform*, The Brookings Institution Research Brief, pp.1-23

DCLG(2009), *Meanwhile use lease and guidance notes*.

- DCLG(2011), *The Strategic Housing Role of Local Authorities: Powers and Duties*.
- Department for Communities and Local Government (2012), *High Streets at the Heart of our Communities: the Government's Response to the Mary Portas Review*.
- Eastern Pennsylvania Organizing Project and the Temple University Center for Public Policy(2001). *Blight Free Philadelphia*, Philadelphia.
- Greenberg, M., F. Popper, and B. West(1990), "The TOADs : A New American Urban Epidemic", *Urban Affairs Quarterly* v.25(3), pp.435-54.
- Greenberg M., Lowrie, K., Solitaire, Laura and Duncan, Latoya(2000), "Brownfields, TOADs, and The Struggle for Neighborhood Redevelopment : A Case Study of the State of New Jersey", *Urban Affairs Review*, v.35(5), pp.717-733.
- HILLIER Amy(2003), *Predicting Housing Abandonment with the Philadelphia Neighborhood Information System*, *Journal of urban affairs*, v.25(1), pp.91-105.
- HOLLANDER Justin B.(2011), *Sunburnt Cities : The Great Recession, Depopulation and Urban Planning in the American Sunbelt*, Routledge.
- Joy Roberts & Smith (2010), *The definition of brownfield*, Alker.
- KILDEE Dan(2009), *Regenerating Youngstown and Mahoning County : Through Vacant Property Reclamation*, NVPC Policy Assessment Report.
- LEIGH Nancy Green(2003), *The State Role in Urban land Development*, Discussion paper, The Brookings Institution Center in Urban and Metropolitan Policy.
- LEONARD, R. Jennifer and Alan Mallach(2010), *Restoring Properties, Rebuilding Communities: Transforming Vacant Properties in Today's America*, Center for Community Progress.
- MARTY Ahrens(2009), *Vacant Building Fires*, NFPA.
- MYERS & WYATT(2004), *Rethinking urban capacity: identifying and appraising vacant buildings*.
- MALLACH Alan(2005), *Cleveland at the Crossroads : Turning abandonment into opportunity*, NVPC Assessment Report.
- National Vacant Properties Campaign(2005), *Vacant Properties, The True Costs to Communities*.
- New York(2003), *Abandoned Properties Statement*.
- Office of Population Censuses and Surveys(1980), *Empty housing in England : a report on the 1977 Vacant Property Survey carried out on behalf of the Department of the Environment*.
- Pagano, Michael A. and Bowman, Ann O'M(2000), "Vacant Land in Cities: An Urban Resource", *The Brookings Institution Survey Series, Washington, D.C.: Brookings*

*Institution.*

- Perera, R. L.A.S.(1994), *Accommodating Informal Sector Enterprises in the Urban Built-Environment*, AIT, Bangkok.
- Philadelphia LISC & the National Vacant Properties Campaign(2010), *Improving Philadelphia's Vacant Property Programs*.
- SCHILLING J.M.(2002), *The Revitalization of Vacant Properties : Where Broken Windows Meet Smart Growth*, ICMA.
- SHAI Donna(2006), *Income, Housing, and Fire Injuries : A Census Tract Analysis*, Department of Sociology, Villanova University, Villanova, PA.
- Shin Aiba & Osamu Nishida(2010), "Re-city, Tokyo : Putting "publicness" into the urban building stocks". in HOU Jeffrey(2010), *Insurgent Public Space : Guerrilla urbanism and the Remaking of contemporary cities*, Routledge, pp.71-80.
- SPELMAN W.(1993), "Abandoned Buildings : Magnets for Crime?", *Journal of Criminal Justice*, Vol.21, issue 5, pp.481-495.
- Temple University Center for Public Policy & Eastern Pennsylvania Organizing Project(2001), *Blight free Philadelphia : A Public-Private Strategy to Create and Enhance Neighborhood value*.
- TRANCIK Roger(1986), *Finding lost space : Theories of Urban Design*, Van Nostrand Reinhold Company.
- WACHSMUTH David(2008), *From Abandonment to Affordable Housing : Policy options for addressing Toronto's abandonment issues*.
- Wilkinson, Luke(2011), *Vacant Property : Strategies for Redevelopment in the Contemporary City*, Georgia Institute of Technology, MCRP 2011.
- 니시하라 마리(西原 まり)(2006), "지역자원으로서의 빈집의 활용방안에 관한 고찰-빈집뱅크의 운영과 과정의 검증"
- 넛타 고로(2010), "시민 활동의 빈집 재생에 관한 연구"
- 일본국토교통성(2010), "16. 빈집 재생과 활용을 통한 지역활성화-빈집 뱅크와 빈집 재생활동의 조합"
- 타무라 나츠이(2010), "정주축진을 위한 'NPO법인', '시(市)', '계약자' 각각의 특색을 살린 빈집 활용 시스템 구축"

#### 4. 홈페이지

「교육통계서비스」, <http://cesi.kedi.re.kr/>

「국가통계포털」, <http://kosis.kr/>

「국립국어원 표준국어대사전」, <http://stdweb2.korean.go.kr/>  
「국토해양통계누리」, <https://stat.mltm.go.kr/>  
「나주시청」, <http://www.naju.go.kr/>  
「인구주택총조사」, <http://www.census.go.kr/>  
「포천 교육청」, <http://www.goepc.kr/>  
「Canopy Housing Project」, <http://canopyhousingproject.org/>  
「Detroit Vacant Property Campaign」, <http://detroitvacantproperty.org/>  
「Empty Homes」, <http://emptyhomes.com/>  
「Genesee Conuty LANDBANK」, <http://www.thelandbank.org/>  
「Housing Action」, <http://www.housingaction.co.uk/>  
「LISC」, <http://www.lisc.org/>  
「LISC Philadelphia」, <http://www.philadelphialisc.org/>  
「Neo Cando」, <http://neocando.case.edu/cando/>  
「self-help-housing.org」, <http://self-help-housing.org/>  
「The UK Environment Agency」, <http://www.environment-agency.gov.uk/>  
「THE UNITED STATES CONFERENCE OF MAYORS」, <http://www.usmayors.org/>  
「다이센시(大仙市) 공식 홈페이지」, <http://www.city.daisen.akita.jp/>  
「마츠도시(松戸市) 공식 홈페이지」, <http://www.city.matsudo.chiba.jp/>  
「미키시(三木市) 공식 홈페이지」, <http://www2.city.miki.lg.jp/>  
「오노미치시 빈집재생 프로젝트(尾道市空き家再生プロジェクト)」, <http://www.onomichisaisei.com/>  
「요코하마시 경제국(横浜市経済局)」, <http://www.city.yokohama.lg.jp/keizai/>  
「토코로자와시(所沢市) 공식 홈페이지」, <http://www.city.tokorozawa.saitama.jp/>  
「카고시마현 다루미즈시(垂水市) 공식 홈페이지」, <http://www.city.tarumizu.lg.jp/>



## Neighborhood Regeneration Policy Proposal on the Revitalization and Reclamation of Vacant Urban Spaces

Lim, Yoo Kyoung  
Lim, Hyun Sung

In contrast to the shortage of un-used spaces due to the industrialization of mid 20th century, these days the number of derelict and vacant sites is increasing rapidly. An aging population and low birth rates are some of the reasons causing the closing of schools, empty homes and businesses, and long-term abandonment of buildings. Although vacant urban spaces pose serious problems of anti-social behavior, and deny these sites its potential as urban resources, there is a lack of proper analysis and research into the reclamation and revitalization of urban vacant spaces. Additionally, due to the lack of relevant policy measures, local governments are finding it difficult to effectively manage and utilize vacant sites. Hence, this study analyzes the cause of vacant urban sites and demonstrates its relevance to the decline of a wider local area. Developing from this analysis, the study proposes to manage vacant sites as part of the neighborhood regeneration policy, and presents general policy measures to revitalize and reclaim vacant urban spaces.

In chapter two, through the literature review of past research studies and press reports from both within Korea and abroad, the significance and value of urban vacant spaces were discussed. Many empirical researches have been conducted in the West regarding the negative impact of vacant sites such as exacerbation of crime and drug use, increased dangers of fire and collapsing of buildings, falling land value and local reputation, and increased public expenditure. Similar problems have been identified within Korea recently as well. However, whilst urban vacant spaces are viewed as the source of many social problems, it is also a valid urban resource in urban and neighborhood regeneration schemes. Therefore, policy measures of effectively managing and utilizing urban vacant sites are strongly in demand.

Based on various statistics and relevant literature, chapter three categorically defined the different causes and types of urban vacant sites in Korea, and researched various programs and policy being pursued by central and local governments to understand the general direction of reclamation and revitalization processes of vacant sites. The main considerations regarding urban vacant sites are as follows. First, the generation of urban vacant sites is in connection to the decline of neighborhoods which in turn is related to wider aspects of relocation of public facilities, depopulation, deterioration of commercial areas and local businesses etc. Second, social demand on resolving the issues of urban vacant spaces are growing, and various entities including central and local government, and private organizations are actively pursuing management systems which are appropriated to the needs of the local community. Third, resolving problems of urban vacant sites should be dealt on a neighborhood scale. Premising that derelict sites are inter-related to the deterioration of the general local area, each distinct socioeconomic and physical conditions, urban development and policy measures of the local area needs to be taken into consideration for the implementation of an effective reclamation and revitalization strategy.

The fourth chapter presented the outcomes of an in-depth analysis on Busan Dong-gu, Chungju, and Naju in order to categorically define the attributes and disposition of local urban vacant sites. The management and utilization system of derelict sites by these three local governments were also analyzed in depth to deduce both the potential and limitations of such interventions.

The attributes of the three areas are as follows. First, the cause of urban vacant sites is multi-dimensional in the sense that there are social factors such as the general decline in population and an aging population, economic factors such as the decline of local industries, physical factors such as problems of accessibility and site forms, institutional factors such as the designation of renewal districts etc. Second, urban vacant sites engender negative effects to the surrounding area and induce further local degeneration. Abandoned places cause apprehension of crimes and discomfort, damage the area aesthetically, exacerbate declining property values and reputation of an area. Third, the problems of vacant spaces differ on a neighborhood scale, hence resolutions need to be devised accordingly. The research found that local

governments were attempting various methods of tackling the problems of vacant spaces, and in this process active participation from the private sector was identified as a positive aspect. However, there was lack of differentiation in the approaches failing to take into full account the distinct conditions of each local area, and there was an absence of a systematic means to achieve sustainable management. There was also a lack of understanding in the roles of the different stakeholders, and ways of promoting more private sector support. On an institutional level, policy measures regarding the prevention of urban vacant spaces, promotion of use of existing vacant sites, and funding measures were recognized as issues that require urgent consideration.

Through chapter five, the study presented policy implications of the US, Japan and UK as these countries have been effectively pursuing reclamation and revitalization policy since early and mid 2000s. The findings are summarized as follows. First, in order to effectively deal with the problems of vacant sites there needs to be a systematic way of surveying and managing data concerning existing vacant sites. Second, private sector stakeholders need to be recognized as key members in the reclamation and revitalization process of vacant sites and empty homes. Third, stronger authority for intervention, financial support and tax benefits should be given to local governments for a more active involvement in managing urban vacant spaces. Fourth, it was found that reclamation and revitalization projects are lead by the private sector whilst the public sector plays a supportive role, and furthermore, reclamation programs are developed and operated through the understanding of each local conditions.

Chapter six presented the general framework of the use and management of urban vacant spaces and induced six policy tasks based on the findings of chapter four. The general outline of the effective use and management of urban vacant spaces should be based on a comprehensive understanding of the cause of abandonment, the physical conditions and level of deterioration, so that the problems of vacant sites can be dealt from a place-oriented perspective, in different phases through the co-operation of public and private sector members. To pursue such direction, the following policy tasks are suggested. First, establish a database system which collates information on location, current condition, and main causes of abandonment. Second, establish a

governance organization which allows for close co-operation with the local government. Third, introduce policy measures which directly allow public intervention. Fourth, arrange financial support and tax benefits for the management and demolishing of vacant properties. Fifth, establish a vacant site management and utilization plan which takes into account the type of deterioration, socioeconomic characteristics of existing residents etc. Sixth, conduct pioneer projects for propagation of effective reclamation and revitalization of vacant sites.

This study recognizes that in order for the policy direction and tasks to be effectively implemented, there needs to be further research into wider case studies that reveal a detailed description of the categorized attributes of vacant spaces. Due to the lack of previous studies, this research aimed to provide the basis for understanding of the conditions and qualities, causes of urban vacant sites, and the need for the involvement of the public sector. It is anticipated that in depth analysis, and management and use strategies based on local areas are developed and pursued in the future.

It is important to note that insofar the overriding urban regeneration method which relied on demolition and rebuild supported the use of a quantitative database system, however, this study emphasized that urban decline cannot be measured simply by quantitative indicators such as the age of buildings, or the proportion of old facilities within a given area. It is rather a phenomenon which occurs on a block and a building-lot scale, and the management of these spaces can either deter or hasten further urban decline. In this sense, neighborhood regeneration is not so much about completely reconstructing the physical makeup of an area, but about managing and re-using empty and old spaces to co-exist with the remaining parts of an area. Therefore, understanding that deteriorating urban spaces and buildings is both an indicator of the decline of a neighborhood and also the potential sites of regeneration, it is crucial that the public sector approaches the reclamation and revitalization as a process of preserving neighborhood sustainability.

**Keywords : urban decline, neighborhood regeneration, vacant urban spaces, revitalization, reclamation**

## 부록 1. 유희공간 현황 및 실태조사 양식

### 공공건축의 분류

• 해당 구분란에 체크

	시 설 분 류		구 분
	법무시설	검찰청 등	
정부시설	청사	정부청사, 경찰청, 건설청, 해양수산청, 노동부청사 등	
	외교시설	재외공관	
	우편시설	우편집중국	
	군시설	군 관련시설	
	항공항만시설	관제탑, 등대 등	
		지방청사(시청사, 동사무소 등)	
기초생활시설	공공행정시설	소방서	
		법원, 법원지소	
		경찰서, 파출소	
		세무서	
		우체국, 전화국	
	주거시설	공공임대주택	
	보건위생시설	병원, 보건소, 의료원, 재활원, 검역소	
기타시설	버스터미널, 공항, 역사, 항만터미널		
여가생활시설	문화시설	지역문화원, 공연장, 문예회관	
	도서관	공공도서관	
	전시장	박물관, 미술관	
	청소년수련시설	청소년수련원	
	체육시설	국립청소년수련원	
생활복지시설	체육시설	체육관, 경기장, 생활체육시설	
		아동복지시설	
		노인복지시설	
		사회복지관	
교육시설		장애인복지시설	
		유치원	
공공공간		학교시설	
		공지, 외부공간, 나대지 등	
기타			



### 빈건물 및 공지 조사(양식)

조 사 자	소 속	예) 2동1반		성 명	홍길동	
현 황	건축물 유형	예) 단독주택, 다세대, 연립주택, 아파트, 사무실, 상가, 공장, 공지 등				
	소재지(주소)					
	구 조	건축물대장 참고	용 도	건축물대장 참고	소유자 성명	
	연 면 적	건축물대장 참고	건축면적	건축물대장 참고	대지면적	건축물대장 참고
	층 수	(지상)	층 (지하)	층	주후 이전계획	유, 무
	건축년도	건축물대장 참고	공실비율	100%	50~99%	49% 이하
			공실기간	1년이상	6개월~1년	6개월 이하
비어있는 이 유	① 공사중단 ②소유자 사망 ③ 매매(거래) 중단 ④ 단순방치 ⑤ 기타 ( )					
소유자 현황	구 분	법인, 개인	소유자 확인 가능 여부	가능, 불가능	임대여부	자가, 임대
	주 소				연 락 처	
현황사진						
위치도						

실태조사표 #1.		
빈건물(전체/부분)	공지	철거·재활용사례

조사 기본 정보	No.	
	조사자	
	조사일시	2012. . .

**Sheet 1. 기초현황조사**

기본 항목	주용도	주거	상업	공공시설	기타 ( )
	주소	(동)	(번지)		
	건축년도	(년)			
	면적	(㎡)		공실면적	(㎡)
	개보수 및 용도전환 여부	유	무	용도전환의 경우 기존용도는?	
	배치도	그림 첨부 (필지유형 포함)			
	사진	첨부			

Sheet 2. 현장관찰조사

유류정도	건축물 이용정도		미이용방치		일부사용	
			1. 미이용 방치 : 건축물은 있으나, 완전히 비어있는 폐·공가의 상태 2. 일부사용 : 건축물의 일부가 비어있고, 일부만 사용하고 있는 상태			
	쓰레기 적치 여부		적치		미적치	
			1. 적 치 : 대상 건축물 주위에 쓰레기가 적치되어 있는 경우 2. 미적치 : 청결한 상태			
	우편물 수령 여부		수령		미수령	
		1. 수 령 : 우편물을 정상적으로 수령하고 있는 것으로 판단되는 경우 2. 미수령 : 주소 이전 표시가 되어 있거나 우편물을 수령하지 않아 우편물이 쌓여있는 경우, 우편함이 밀봉 또는 파손되어 있는 경우				
유류현황	거주 흔적 여부		유		무	
			1. 유 : 건축물 내부에 사람이 (일시적으로라도) 거주한다고 판단되는 경우 2. 무 : 거주 흔적이 없는 경우			
	출창호 낙후 여부		유		무	
		1. 유 : 유리창이 파손된 채로 방치된 경우, 창틀이 오랫동안 방치되어 녹과 먼지가 심한 상태 2. 무 : 출창호가 양호한 상태				
유류현황	경계부 처리 상태 (접근가능성)		울타리 설치	출창호 폐쇄	폐·공가 공지 경고문구 부착	처리조치 없음
			1. 울타리를 설치하여 일반인 출입이 불가능한 상태 2. 일반인의 접근 방지를 위해 출창호 폐쇄 조치를 취해 놓은 상태 3. 지자체의 폐·공가 공지 문구가 부착되어 있는 경우 4. 위와 같은 조치 없이 그대로 방치되어 있는 경우			
	물리적 상태 및 활용가능성		철거 요망	대대적 개보수 요망	경미한 보수 요망	양호
		1. 철거 요망 : 폐가 상태로 지붕과 벽체 등이 파손된 경우 2. 대대적인 개보수 요망 : 지붕과 벽체 등은 파손되지 않았으나, 손상 정도가 심각한 경우 3. 경미한 보수 요망 : 건축물의 일부만 노후·파손되어 일부만 보수하면 재사용이 가능한 경우 4. 양호				
유류현황	층별 공실 현황 및 용도	공실	4층 이상	3층	2층	1층
		용도				
유류현황	인접 건축물·필지 상태		양호		불량	
			1. 양호 : 건축 및 기반시설 상태가 대체로 양호하여 주거, 상업 등 도시 기능이 원활하게 작동하고 있는 상태 2. 불량 : 건축 및 기반시설 상태가 낙후되어 주변에 공가가 존재하거나, 빈 점포가 다수 존재하는 경우			

Sheet 3. 세대주 및 인근주민 면담조사

면담대상자 정보		세대주	성명		
			소속		
면담대상자 정보		인근주민	성명		
			소속		
면담조사		공통	공실기간	1.장기(1년 이상)	( )
				2.중기(6개월~1년 미만)	( )
면담조사		세대주	유휴 원인	개인적 요인	1.단순방치 ( ) 2.소유자 사망에 따른 방치 ( )
				경제적 요인	3.파산 등에 의한 공사 중단 ( ) 4.경제 침체에 따른 부동산 거래 중단 ( )
면담조사		세대주	향후 처리 의향	지역적 요인	5.노후화 및 슬럼화에 따른 거주자 유출 ( ) 6.시설 이전에 따른 용도변경 또는 공실 ( ) 7.기반시설의 부족 등으로 거주 성능 저하 ( ) 8.정비구역 지정 등 개발이익 기대에 따른 방치 ( )
				9. 기 타	( )
면담조사		인근 주민	빈집으로 인한 영향	10.모름(판단불가)	( )
				간단 보수 후	직접 사용 ( ) 임대 ( ) 매매 ( )
면담조사		인근 주민	용도전환시 선호 프로그램	대규모 보수 후 (대수선, 증축 등)	직접 사용 ( ) 임대 ( ) 매매 ( )
				용도전환 후	직접 사용 ( ) 임대 ( ) 매매 ( )
면담조사		인근 주민	용도전환시 선호 프로그램	철거 후	신축 ( ) 나대지로 활용 ( )
				공공에 의한 매입 요망 별다른 계획 없이 방치	( ) ( )
면담조사		인근 주민	용도전환시 선호 프로그램	1.범죄 발생 증가 등으로 방법의 불안	( )
				2.악취, 분진 등 생활 불편	( )
면담조사		인근 주민	용도전환시 선호 프로그램	3.도시미관 저해	( )
				4.부동산 가격 하락 조정	( )
면담조사		인근 주민	용도전환시 선호 프로그램	5.주변 평판 저하	( )
				6.큰 불편함 없음	( )
면담조사		인근 주민	용도전환시 선호 프로그램	7.기 타	( )
				건축물	1.상가 등 상업시설 ( ) 2.주택 등 주거시설 ( ) 3.병원, 보건소 등 보건위생시설 ( ) 4.도서관, 전시장 등 여가생활시설 ( ) 5.어린이집, 노인정 등 생활복지시설 ( ) 6.마을회관 등 주민 공동 시설 ( )
면담조사		인근 주민	용도전환시 선호 프로그램	외부 공간	7.공원 등 휴게시설 ( ) 8.외부 체육시설 ( ) 9.주차장 등 기반시설 ( ) 10.텃밭 등 주민 공동 공간 ( )
				11.본래용도대로 활용	( )
면담조사		인근 주민	용도전환시 선호 프로그램	12.기 타	( )

<b>실태조사표 #2.</b>		
빈건물	공지	철거·재활용사례

구 분	내 용	
조사 기본 정보	No.	
	조사자	
	조사일시	2012. . . .

**Sheet 1. 기초현황조사**

기본 항목	주소	(동)	(번지)	
	건축년도	(년)		
	면적	(㎡)		
	개보수 및 용도전환 여부	유	무	용도전환의 경우 기존용도는?
	배치도	그림 첨부 (필지유형 포함)		
	사진	첨부		

Sheet 2. 현장관찰조사

		미이용(방치)	저이용	이용
유휴정도	필지 이용정도	1. 미이용(방치) : 이용하지 않고 방치되거나 관리되지 않고 있는 상태 2. 저이용 : 텃밭, 야적, 임시 이용 등의 상태 3. 이용 : 건물이 없더라도 목재상, 조경업소, 주차장 등으로 필지가 이용되고 있는 상태		
	쓰레기 적치 여부	적치	미적치	
유휴현황	경계부 처리 상태 (접근가능성)	울타리 설치	처리조치 없음	
	표면부 처리 상태	포장 상태	비포장 상태	
주변현황	인접 건축물-필지 상태	양호	불량	
		1. 양호 : 건축 및 기반시설 상태가 대체로 양호하여 주거, 상업 등 도시 기능이 원활하게 작동하고 있는 상태 2. 불량 : 건축 및 기반시설 상태가 낙후되어 주변에 공가가 존재하거나, 빈 점포가 다수 존재하는 경우		

Sheet 3. 토지주 및 인근주민 면담조사

면담대상자 정보		세대주	성명		
			소속		
면담대상자 정보		인근 주민	성명		
			소속		
			연락처		
면담 조사	공 통	유휴기간	1.장기(1년 이상)	( )	
			2.중기(6개월~1년 미만)	( )	
			3.일시(6개월 미만)	( )	
			4.모름(판단불가)	( )	
	토지주	유휴 원인	개인적 요인	1.단순방치	( )
				2.소유자 사망에 따른 방치	( )
			경제적 요인	3.경제 침체에 따른 부동산 거래 중단	( )
				4.시설 이전에 따른 용도변경 또는 철거	( )
			지역적 요인	5.정비구역 지정 등 개발이익 기대에 따른 방치	( )
				6.기 타	( )
			7.모름(판단불가)	( )	
	향후 처리 의향	정비 후	직접 사용	( )	
			임대	( )	
		건축물 신축 후	매매	( )	
			직접 사용	( )	
			임대	( )	
			매매	( )	
		공공에 의한 매입 요망	( )		
	별다른 계획 없이 방치	( )			
	인근 주민	공지로 인한 영향	1.범죄 발생 증가 등으로 방범의 불안	( )	
2.악취, 분진 등 생활 불편			( )		
3.도시미관 저해			( )		
4.부동산 가격 하락 조장			( )		
5.주변 평판 저하			( )		
6.큰 불편함 없음			( )		
7.기 타			( )		
공지활용시 선호 프로그램	건축물	1.상가 등 상업시설	( )		
		2.주택 등 주거시설	( )		
		3.병원, 보건소 등 보건위생시설	( )		
		4.도서관, 전시장 등 여가생활시설	( )		
		5.어린이집, 노인정 등 생활복지시설	( )		
		6.마을회관 등 주민 공동 시설	( )		
	외부 공간	7.공원 등 휴게시설	( )		
		8.외부 체육시설	( )		
		9.주차장 등 기반시설	( )		
		10.텃밭 등 도시농업 공간	( )		
	11.본래용도대로 활용	( )			
	12.기 타	( )			

## 부록 2. GIS 기반의 공간분석기법을 이용한 82개 도시 유희공간 분포 특성 연구 방법론

1. 유희공간의 전국적 현황분석 개요
2. 분석방법론

### 1. 유희공간의 전국적 현황분석 개요

유희공간은 다양한 유형이 있지만 이 연구에서는 ‘지역 재활성화 자원’으로서의 유희공간에 초점을 맞추어 통계청의 인구주택총조사 자료의 활용을 전제로 빈집과 빈점포를 대상으로 심층적 공간분석을 수행하였다. 빈집은 다양한 사유(임대, 매매, 분양 등)로 사람이 해당 조사기간 내 거주하고 있지 않는 주택을 의미하며 단독주택, 아파트, 다세대주택, 비주거용 건물 내 주택, 연립주택으로 구분된다. 빈점포의 경우는 중소기업청 시장경영진흥원에서 전국 1,517개 전통시장 내 49,618개 점포를 대상으로 전통시장 및 점포 경영실태 조사를 통하여 구축한 ‘전통시장 및 점포경영 실태조사’ 자료를 이용하여 분석을 실시하였다.

이 두 종류의 유희공간 분포실태 뿐만 아니라 유형 간 공간적 관계성에 대한 분석도 수행하였다. 이는 어떤 지역 내 빈집과 빈점포가 동시에 집중되어있을 경우 복합적 공동화 현상이 발생한 지역임을 추론적으로 확인하기 위하여 필요할 것으로 판단된다. 또한 도심의 인구감소 및 고령화 추세와 유희공간 분포의 공간적 관계를 파악하기 위하여 인구수 및 노인인구<sup>275)</sup>수를 변수로 추가하여 분석을 수행하였다. 인구가 지속적으로 감소하고 노인인구의 비중이 높으며 동시에 폐공간 및 폐점포 비율이 높은 지역을 중심으로 향후 지속적인 인구감소 및 고령화 인구의 증가에 따라 장기적이고 적극적인 대책마련을 위한

275) 노인인구는 통계청 기준 65세 이상 인구를 의미한다.

논의가 필요할 것으로 생각된다.

## 2. 분석방법론

전국적 현황분석은 위에서 제시한 네 개의 기본변수(빈집수/빈점포수/인구수/노인 인구수)를 바탕으로 네 개의 지수를 구성하여 수행한다. 분석의 공간적 범위는 전국의 82개 시 지역이며<sup>276)</sup>, 분석의 시간적 범위는 2000년, 2005년, 2010년의 세 개 년도이다<sup>277)</sup>. 82개 시 지역을 대상으로 네 개 변수의 절대비율, 상대비율, 변화율, 공간가중상관지수(Geographically Weighted Correlation Coefficient)<sup>278)</sup>를 산출하였다. 각 지수는 빈집 변수를 예를 들어 아래와 같이 정의한다.

$$\text{절대비율}(R_{ij}) = [i\text{년}, j\text{시 총 빈집수}] / [i\text{년 전국의 총 빈집수}]$$

$$\text{상대비율}(L_{ij}) = [i\text{년}, j\text{시 빈집비율}] / [i\text{년 전국의 빈집비율}]$$

$$\text{변화율}\left(C_{ij} = \frac{T_{ij} - T_{pj}}{T_{pj}}\right) = \text{전 시점 } p\text{년 대비 현 시점 } i\text{년}, j\text{시 빈집수의 변화율}$$

$$\text{공간가중상관지수}(GWCC_{ij,X,Y}) = i\text{년}, j\text{시 } X\text{와 } Y\text{간 공간적 상관계수}$$

절대비율의 경우 전국대비 각 시별 빈집수의 비율을 의미하기 때문에 모집단(Population: 빈집을 포함한 모든 유형의 주택)인 총주택수가 많은 대도시의 경우 절대비율의 값은 클 것으로 예상된다.

절대비율이 지역(시) 내 모집단의 수를 고려하지 않는 반면 상대비율은 지역 내 모집단을 고려하기 때문에 각 지역별 빈집수의 상대적 비중을 반영할 수 있다. 예를 들어, 인천광역시의 경우 총 주택 수가 50,000개이고 빈집 수가 1,000개인 반면, 충주시의

276) 2010년을 기준으로 마산시, 진해시, 창원시가 창원시로 통합함으로써 기존 84개의 시에서 82개로 조정되었다.

277) 2005년과 2010년에는 있으나 2000년에는 없는 변수가 일부 있음. 따라서 변화율의 계산은 모든 시점에서 값이 있는 변수에 한정한다.

278) 자세한 내용은 바로 뒤에서 설명하기로 한다.

경우는 총 10,000개의 주택 중 빈집이 1,000 개라고 가정하면 총량에 있어서는 인천광역시도 훨씬 많지만 각 지역에서 빈집 1채가 차지하는 비중을 살펴보면 인천광역시는 1/50인 반면 충주시는 1/10로서 충주시가 더 큰 것을 알 수 있다. 상대비율은 이러한 방식으로 각 지역별 모집단 대비 빈집 수를 이용하여 계산한 비율로써 절대비율과는 또 다른 유용한 정보를 제공하기 때문에 이 분석에서 활용하였다. 즉, 절대적 총량의 관점(절대비율)에서 보면 인천광역시가 문제가 더 심각하지만 지역 내에서 빈집 1채가 차지하는 상대적 비중의 관점(상대비율)을 반영할 경우 충주시가 더 심각한 문제를 가질 수 있음을 추론할 수 있는 것이다<sup>279)</sup>. 절대비율과 상대비율 중 어느 것이 더 나은 정보인지에 대한 가치 판단은 무의미할 것으로 생각된다. 단지 기존의 많은 분석에서 보편적으로 이용하는 절대비율의 개념을 보완하여 상대비율의 개념을 추가적인 정보로 활용하는 것에 가치를 둘 수 있을 것으로 판단된다.

변화율은 자료의 전 시점 대비 현 시점의 변화량을 나타낸 것으로 보편적으로 활용되는 시계열 지수이다. 변화율은 보통 백분율(%)로 나타내는 것이 보통이며 이 분석에서도 일정 간격(예: ~ -50% ~ -25% ~ 0% ~ 25% ~ 50% ~)의 분위기를 적용하여 변화량을 살펴본다.

이 연구에서는 공간가중상관지수(GWCC)라는 방법론을 고안하여 실증분석에 적용하였다. 공간가중상관지수는 두 변수들 간 공간적 상관관계를 추정한다. 대부분의 공간현상은 공간자기상관성(Spatial Autocorrelation)을 가지기 때문에 지리적으로 근접하여 위치한 지역들은 비슷한 성향을 보인다고 볼 수 있다. 예를 들어, 우리나라의 경우 서울시를 중심을 수도권권을 구성하는 시군구 지역들이 서울시에서 가까울수록 인구규모나 지가는 증가하는 현상을 들 수 있다. 반대로, 대도시로부터 거리가 멀어질수록 이러한 변수들은 감소한다. 이러한 특성은 공간을 매개로 구축한 자료(공간자료)에서 보편적으로 나타나는 현상이다<sup>280)</sup>.

279) 상대비율은 도시 및 지역경제 분야에서 특정 산업의 특화수준을 나타내는 입지지수(Location Quotient)와 유사한 개념으로 볼 수 있다. 입지지수는 전국의 모든 산업 대비 특정산업(예: 식료품 제조업)의 비율로 특정 지역(예: 나주시) 내 모든 산업 대비 특정산업의 비율을 나눈 값으로 정의되는데 이 값이 1보다 클 경우 해당 지역에서의 특정 산업은 전국적 평균을 상회하여 생산되는 것으로 간주하여 특화산업으로 분류하게 된다. 입지지수에서의 특정산업을 상대비율에서의 빈집으로 치환하면 유사한 방식으로 전국 대비 특정 지역 내 빈집의 비율특성을 파악할 수 있다.

280) 지리학에서는 이러한 특성을 가리켜 지리학 제1법칙(the First Law of Geography)이라고 하는데 공간자기상관성(spatial autocorrelation)을 선언적으로 명시한 것이다.

이 연구에서 활용하는 인구수, 노인인구수, 빈집수, 빈집포수, 상대비율, 절대비율 등은 공간자기상관성을 지니는 변수로 볼 수 있으며 각 변수들 간 상관관계는 공간상에서 지역에 따라 다르게 나타날 것으로 예상된다. 예를 들어, 노인인구의 상대비율과 빈집의 상대비율 간 관계성은 전국적인 관점에서 보면 일정한 값으로 나타지만, 지역에 따라서 어떤 지역은 다른 지역보다 이러한 관계성이 상대적으로 더 크거나 작을 수도 있다. 전국적인 관점에서의 두 변수 간 상관관계는 일반적인 통계분석에서 보통 피어슨 상관계수 (Pearson's r coefficient)를 이용하여 상관도를 추정한다. 이 연구에서는 전국 모든 시 지역에 걸쳐서 일정한 것으로 가정하는 기존의 상관계수를 공간자료에 적용하여 두 변수 간 상관도의 지역별 편차를 살펴볼 수 있도록 공간가중상관계수를 정의한다. '공간가중'의 의미는 서로 인접한 지역일수록 비슷한 성향을 보임을 전제로 두 변수 간 관계성의 정도가 비슷해지도록 가중치를 높게 부여하는 것이다<sup>281)</sup>. 예를 들어 A지역과 B지역이 서로 시 경계가 인접해 있거나 근거리(이론상 무한대의 경우)에 있으면 두 지역에서 두 변수 간 상관관계는 비슷할 것으로 전제하고 A 지역을 중심으로 인접한 B지역에 1에 가까운 가중치를 부여한다. B지역이 A지역으로부터 멀어질수록 두 변수 간 관계성은 유사성이 점점 감소하기 때문에 1보다 작은 가중치를 부여하며 매우 멀리(이론상 무한대의 경우) 떨어져 있으면 가중치는 0이 된다. 즉, A지역과 B지역은 두 변수 간 관계를 설명하는데 있어서 서로 아무런 도움이 되지 않는다.

피어슨 상관계수는 다음의 (식1)과 같이 정의한다.

$$-1 \leq r = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{(n-1)S_X S_Y} \leq 1 \quad (\text{식1})$$

$S_X$ 와  $S_Y$ 는 각각  $X$ 와  $Y$ 의 표준편차

---

281) 공간가중치(spatial weight)는 거리조락함수(distance-decay function)를 적용하여 부여하는 것이 일반적 인데, 이 연구에서는 가우시안커널함수를 이용하여 공간가중치를 계산하였다.

위의 상관계수를 확장하여 공간가중상관계수를 정의하면 아래와 같다.

$$-1 \leq r_i = \frac{\sum_{j=1}^n w_{ij}(x_j - \bar{x})(y_j - \bar{y})}{(n-1)S_{X_{weighted}}S_{Y_{weighted}}} \leq 1, \quad i = 1, \dots, n \quad (\text{식2})$$

$S_{X_{weighted}}$  와  $S_{Y_{weighted}}$  는 각각 공간가중치가 적용된  $X$ 와  $Y$ 의 표준편차

(식2)에서  $r_i$ 는 지역  $i$ (예:  $i$ 번째 시)를 심으로 거리가 멀어짐에 따라 감소하는(약해지는) 주변 지역들( $j$ ) 내의 두 변수 간 상관관계를 나타낸 것이다. 따라서 지역  $i$ 가 달라지면 공간적 상관계수( $r_i$ )는 달라지며 상관관계의 이질적 공간분포를 지도상에 표현할 수 있다<sup>282</sup>).

앞서 밝혔듯이 (식2)는 (식1)에 비하여 두 가지 관점에서 장점을 가지고 있다. 첫째는 대부분의 변수는 특정한 공간단위로 정의되는데 이 때 두 변수 간 관계성은 암묵적으로 공간적 자기상관성(spatial autocorrelation)을 가지는 것으로 볼 수 있지만 이를 무시함으로써 분석결과에 왜곡이 발생할 수 있다. (식2)는 공간가중치를 적용하여 방법론 내에서 이러한 왜곡을 어느 정도 반영(설명)할 수 있다. 두 번째는 (식1)의 경우 두 변수 간 전역적(global) 혹은 전국적 관계성을 나타내기 때문에 값은 하나로 산출된다. 그에 비하여 (식2)는 공간단위(예: 82개 시)별로 계산한 값이기 때문에 대상지(전국) 내에서의 서로 다른 지역에서의 이질적 관계성을 지도로 쉽게 표현할 수 있다. 이러한 특성들은 (식1)을 가지고서는 파악하기 어려운 지역적 세부정보이다. 이러한 지역정보는 지역별로 이질적인 정책변수들 간 관계성을 파악함으로써 지역여건을 좀 더 현실적으로 반영하는데 유용하게 활용할 수 있을 것으로 예상된다.

---

282) (식1)을 기준으로 (식2)를 유도하는 방식은 실제로 회귀분석에서 많이 활용된다. 즉, 일반회귀식을 공간가중회귀식(Geographically Weighted Regression)으로 변환하여 독립변수의 영향력(일반적으로 회귀계수 혹은  $\beta$ 값)이 지역(혹은 대상지 내 위치)에 따라 달라짐을 지도로 표현하여 결과를 해석하는 방식으로 많은 연구에서 활용되어 왔다. (식2)를 이용하여 인구수 감소( $X$ )와 빈집수 증가( $Y$ ) 혹은 노인인구 증가( $X$ )와 빈집수 증가( $Y$ ) 간 공간적 상관관계를 다양한 지역적 맥락에서 파악할 수 있으며 분석결과를 지역의 특성을 감안하여 해석할 경우 지역별 정책적 함의를 다양한 방식으로 도출하는데 도움이 되는 정보로 활용할 수 있을 것으로 생각된다.

## 부록 3. 토지특성 조사항목 세부 내용

1. 지형지세 : 고저
2. 지형지세 : 형상
3. 도로조건 : 도로접면

### 1. 지형지세 : 고저

전산코드	약 어	적 용 범 위
1	저 지	간선도로 또는 주위의 지형지세보다 현저히 낮은 지대의 토지
2	평 지	간선도로 또는 주위의 지형지세와 높이가 비슷하거나, 경사도가 미미한 토지
3	완경사	간선도로 또는 주위의 지형지세보다 높고 경사도가 15°이하인 지대의 토지
4	급경사	간선도로 또는 주위의 지형지세보다 높고 경사도가 15°를 초과하는 지대의 토지
5	고 지	간선도로 또는 주위의 지형지세보다 현저히 높은 지대의 토지

\* 간선도로라 함은 국도·지방도 및 대중교통수단이 통과하는 현행 도로를 말하며 대중교통수단이 1일 1~2회 통과하는 도로는 간선도로에서 제외함

### 2. 지형지세 : 형상

전산코드	약 어	적 용 범 위
1	정방형	정사각형 모양으로서 긴변과 짧은변의 길이가 비슷한 모양의 토지(양변의 길이 비율이 1 : 1.1 내외인 토지)
2	가장형	장방형의 토지로 넓은 면이 도로에 접하거나 도로를 향하고 있는 토지(가로장방형)
3	세장형	장방형의 토지로 좁은 면이 도로에 접하거나 도로를 향하고 있는 토지(세로장방형)

4	사다리	사다리꼴 모양의 토지(변형사다리형, 다각형의 불규칙한 형상이나 그로 인하여 최유효이용에 상당한 제약을 받지 않는 토지 포함)
5	삼각형	삼각형의 토지로 그 한면이 도로에 접하거나 도로를 향하고 있는 토지
6	역삼각	삼각형(역사다리형을 포함)의 토지로 꼭지점 부분이 도로에 접하거나 도로를 향하고 있는 토지
7	부정형	불규칙한 형상으로 인하여 최유효이용에 상당한 제약을 받는 다각형 또는 부정형의 토지
8	자루형	출입구가 자루처럼 좁게 생긴 토지

### 3. 도로조건 : 도로접면

전산코드	도로접면	약어	적용범위
01	광대로한면	광대한면	폭 25m이상의 도로에 한면이 접하고 있는 토지
02	광대로-광대로 광대로-중로 광대로-소로	광대소각	광대로에 한면이 접하고 소로(폭 8m이상 12m미만)이상의 도로에 한면 이상 접하고 있는 토지
03	광대로 - 세로(가)	광대세각	광대로에 한면이 접하면서 자동차 통행이 가능한 세로(폭 8m미만)에 한면 이상 접하고 있는 토지
04	중로한면	중로한면	폭 12m이상 25m미만 도로에 한면이 접하고 있는 토지
05	중로 - 중로 중로 - 소로 중로 - 세로	중로각지	중로에 한면이 접하면서 중로, 소로, 자동차 통행이 가능한 세로(가)에 한면이상 접하고 있는 토지
06	소로한면	소로한면	폭 8m이상 12m미만의 도로에 한면이 접하고 있는 토지
07	소로 - 소로 소로 - 세로	소로각지	소로에 두면 이상이 접하거나 소로에 한면이 접하면서 자동차 통행이 가능한 세로(가)에 한면이상 접하고 있는 토지
08	세로한면(가)	세로(가)	자동차 통행이 가능한 폭 8m미만의 도로에 한 면이 접하고 있는 토지
09	세로(가) -세로(가)	세각(가)	자동차 통행이 가능한 세로에 두면 이상이 접하고 있는 토지
10	세로한면(불)	세로(불)	자동차 통행이 불가능하나 이륜자동차의 통행이 가능한 세로에 한면이 접하고 있는 토지
11	세로(불) -세로(불)	세각(불)	자동차 통행이 불가능하나 이륜자동차의 통행이 가능한 세로에 두면이상 접하고 있는 토지
12	맹지	맹지	이륜자동차의 통행이 불가능한 도로에 접한 토지와 도로에 접하지 아니한 토지

## 부록 4. 유희공간 관련 조례 국내외 사례

1. 국내 사례
2. 미국 사례
3. 일본 사례

### 1. 국내 사례

#### □ 서울특별시 노원구 정비사업구역 빈집관리 조례

· 제정 2011-10-13 조례 제966호

제1조(목적)이 조례는 서울특별시 노원구 소재 정비사업구역 내에 밀집된 빈집이 우범지대화되어 강력범죄의 온상이 되는 것을 미연에 방지하고 풍수해 안전사고 및 방화 등 화재에 취약한 지역을 중점 관리하여 쾌적한 주거환경조성에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의)이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “정비사업구역”이라 함은 「도시 및 주거환경정비법」(이하 “법”이라 한다) 제2조 제2호 규정에 의한 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업 등을 시행하기 위하여 지정·고시된 서울특별시 노원구 소재 구역을 말한다.
2. “사업시행자”라 함은 정비사업을 시행하는 자를 말한다.
3. “빈집”이라 함은 정비사업구역 내 거주자가 다른 지역으로 이주하여 사람이 살지 않거나 더 이상 사용하지 않는 건축물을 말한다.

제3조(사업시행인가 협의 등)

- ① 서울특별시 노원구청장(이하 “구청장” 이라한다)은 법제28조 제1항에 따른 사업시행인가를

하고자 하는 경우(인가를 받은 내용을 변경하는 경우를 포함한다) 사업시행기간에 정비사업구역 내 범죄 발생 및 화재예방과 안전사고를 방지하기 위하여 관할 경찰서장 및 소방서장과 협의하여야 한다.

② 구청장은 필요 시 정비사업구역 내 범죄 및 화재예방을 위하여 관할 경찰서장과 소방서장에게 범죄 및 화재예방대책을 수립하여 방법 순찰 강화와 중점관리를 요청할 수 있다.

#### 제4조(빈집 관리)

① 구청장은 정비사업구역 내 건축물이 거주자가 다른 지역으로 이주하거나 더 이상 사용하지 않는 상태, 즉 빈집이 될 때 그 건축물의 소유자에게 전기·수도·도시가스 등의 공급설비에 대하여 사용중지 또는 폐쇄조치 완료하고 각종 출입구를 폐쇄하도록 안내할 수 있다.

② 건축물의 소유자는 관리처분계획인가에 의한 철거 시까지 해당건축물과 부속건축물의 유지·관리 책임을 다하여야 하며, 붕괴나 전도 등에 의한 안전사고가 발생하지 않도록 건축물을 수선 또는 보수하여야 한다.

③ 사업시행자는 기존 건축물이 붕괴 등 안전사고의 우려가 있을 때에는 법 제48조의2에 따라 건축물을 철거할 수 있도록 소유자에게 고지하여야 한다.

④ 구청장은 정비사업구역 내 기존 무허가 건축물과 빈집이 산재하여 있는 지역에는 공공용 폐쇄회로 텔레비전(이하 "CCTV"라 한다)을 우선하여 설치할 수 있다.

⑤ CCTV 설치에 필요한 사항은 「공공기관의 개인정보에 관한 법률」을 따른다.

⑥ 구청장은 정비사업구역 내 안전사고 방지, 범죄예방 및 화재예방 등을 위하여 빈집관리 업무 추진에 소요되는 비용을 지원할 수 있다.

#### 제5조(가설울타리 설치 등)

① 구청장은 정비사업구역 내 집단적으로 빈집이 발생할 때는 사업시행자에게 보행자 통행안전 및 빈집 출입방지와 미관확보 등을 위하여 견고한 가설울타리를 설치하도록 권고할 수 있다.

② 정비사업구역의 관할 동장은 사업시행자가 지정되기 전 발생하는 빈집에 대하여 필요시 현황 조사와 방법 순찰을 할 수 있다.

제6조(시행규칙)이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

#### 부칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

## 2. 미국 사례

### □ 리보니아 시, 빈 그리고 버려진 건물 조례 #2844(미국, 부분번역)

Sections:

15.51.010	Findings.
15.51.020	Definitions.
15.51.030	Registration.
15.51.040	Registration information.
15.51.050	Registration and administrative fee.
15.51.060	Recovery of fees.
15.51.070	Securing structures.
15.51.080	Right of entry and inspection.
15.51.090	Reuse and occupancy.
15.51.100	Responsibility for violations.
15.51.110	Penalty.

#### 15.51.010 Findings.

시 의회는 빈 그리고 버려진 구조물이 커뮤니티에 문제를 일으킨다고 판단한다. 그것은 자산의 가치를 하락시키고, 악영향을 초래하며, 삶의 질을 악화시키고, 공공의 건강과 안전 그리고 복지에 영향을 줄 뿐만 아니라 인간의 상해와 범죄 활동에 이르게 한다. 또한, 빈 그리고 버려진 구조물은 시의 행정적·법적 규제에 있어 과도한 비용을 유발시킨다. 이러한 이유로, 시 의회는 빈 그리고 버려진 자산의 장기적 방치를 시민에게 용인할 수 없는 현상으로 규정한다.

#### 15.51.020 Definitions.

A. “상업 구조물”은 다음을 의미한다.

1. 임대자에 의해 연속된 90일의 기간 동안 점유되지 않았거나, Section 15.51.020(I)(1)부터 (11)까지 정의된 추가 조건의 하나에 부합되는 C-1, C-2, C-3, 또는 C-4 로 조닝 된 지역에 위치하는 단일 임대 건물
2. 임대자의 절반 이상에 의해 연속된 90일의 기간 동안 점유되지 않았거나, Section 15.51.020(I)(1)부터 (11)까지 정의된 추가 조건의 하나에 부합되는 C-1, C-2, C-3, 또는 C-4 로 조닝 된 지역에 위치하는 다중 임대 건물

B. “버려진 사무 구조물”은 다음을 의미한다.

1. 임대자에 의해 연속된 90일의 기간 동안 점유되지 않았거나, Section 15.51.020(I)(1)부

- 터 (11)까지 정의된 추가 조건의 하나에 부합되는 OS 또는 PO 로 조닝 된 지역에 위치하는 단일 임대 건물
2. 임대자의 절반 이상에 의해 연속된 90일의 기간 동안 점유되지 않았거나, Section 15.51.020(I)(1)부터 (11)까지 정의된 추가 조건의 하나에 부합되는 OS 또는 PO로 조닝 된 지역에 위치하는 다중 임대 건물
- C. “버려진 산업 구조물”은 다음을 의미한다.
1. 임대자에 의해 연속된 90일의 기간 동안 점유되지 않았거나, Section 15.51.020(I)(1)부터 (11)까지 정의된 추가 조건의 하나에 부합되는 ML, M-1, 또는 M-2 로 조닝 된 지역에 위치하는 단일 임대 건물
  2. 임대자의 절반 이상에 의해 연속된 90일의 기간 동안 점유되지 않았거나, Section 15.51.020(I)(1)부터 (11)까지 정의된 추가 조건의 하나에 부합되는 ML, M-1, 또는 M-2 로 조닝 된 지역에 위치하는 다중 임대 건물
- D. “버려진 주거 구조물”은 주거 용도로서 전체 또는 부분이 사용되었거나, 사용의도가 있었던 구조물 중에서(보조건물도 포함), 최소한 연속된 28일의 기간 동안 비어 있거나 버려진 적이 있거나, 또는 다음의 조건들의 적어도 하나를 만족하는 구조물을 의미한다.
1. 임의 출입이나 무단침입에 열려 있다.
  2. 안전한 인간의 점유를 금지할 정도까지 화재, 홍수, 기후, 또는 공공 기물 파손에 의해 손상되어 있다.
  3. 어슬렁거리거나 부랑하는 장소이다.
  4. 시의 자산 유지 규정이나 주의 건설 규정 중 하나 이상의 위반에 의해, 자산 유지의 문제가 있다.
  5. 시 조례의 위반 통보가 있다.
  6. 최소한 28일 이상 동안 보호되거나 차폐되어 있었다.
  7. 365일을 초과하는 기간 동안 시에 지불 연체된 세금이 있다.
  8. 연결되지 않거나 사용되지 않는 공공 서비스(역자 주: 수도·전기·가스 등)가 있다.
  9. 집을 비우라는 수용 통보나 법적 명령이 있다.
  10. 구조적으로 안전하지 않다.
  11. 사람들에게 잠재적인 위험 요소이다.
- E. “버려진 구조물”은 이 문서에서 정의한 것과 같은 버려진 주거, 상업, 사무 또는 산업 구조물을 말한다.

#### 15.51.030 Registration.

버려진 구조물의 소유주들은 그 해당 자산들을 시에 등록하고, 매달 15.51.050에서 제시된 관

리비를 제출해야 한다. 버려진 구조물을 등록할 의무는 소유자에 대한 시의 선행 통보를 요구하지 않는다. 버려진 구조물의 등록은 시가 자산을 보호하기 위한 목적이나 위험 혹은 불법적인 조건에 대한 수리와 경감을 위한 명령을 발부하기 위해, 또는 공공의 건강과 안전을 위협하는 즉각적인 위험을 제거하기 위해 조치를 취하는 것을 금지할 수 없다.

#### 15.51.040 Registration information.

A. 각각의 버려진 구조물에 대해, 각각의 소유주는 시에 등록해야 하고, 시의 버려진 구조물 등록 문서에 다음의 정보를 제공해야 한다.

1. 버려진 구조물의 주소
2. 자산 소유주 모두의 법적 성명과 가능한 경우라면, 각각 소유주 모두의 출생일
3. 모든 소유주의 완벽한 우편 주소
4. 각각 소유주의 전화 번호(휴대폰 포함)
5. 각각 소유주의 신분증명서
6. 자산 업무를 담당하는 소유자의 지역 대리인 또는 대표인의 성명, 이름 그리고 전화 번호
7. 빈 자산이 발생한 이유
8. 자산이 비어 있을 것으로 예상되는 기간
9. 복원, 재사용 또는 철거에 대한 계획(일정 계획 포함)

B. 소유주는 본 Section에서 요구하는 등록 정보의 수정이 있는 경우에 이를 7일 이내에 시에 통보하고, 수정 문서를 철해야 한다.

#### 15.51.090 Reuse and re-occupancy.

A. 버려진 구조물의 재점유. 어떠한 버려진 주거 구조물도 모든 적용 가능한 시와 주의 규정을 완벽히 준수하고, 시에 의해 최종 검사증(모든 수수료의 완납과 세부 Section에서 정해 놓은 모든 조건들의 만족)이 발부되기 전까지는 재점유될 수 없다.

B. 버려진 주거 구조물의 특별한 검사. 리보니아 시 조례의 15.51.050에서 정한 수수료와는 별도로, 버려진 주거 구조물의 소유주는 리보니아 시 조례의 15.56.020(i)(1)에서 정한 특별 검사를 받고 수수료를 지불해야 한다. 특별 검사는 건물, 전기, HVAC (역자 주: 난방, 환기, 공기조절), 배관 검사를 포함하지만 이것만으로 제한되지는 않는다. 버려진 주거 구조물의 소유주는 모든 필요한 허가를 받아야 하고 특별 검사에 필요한 모든 관련된 수수료를 완납해야 한다. 각각의 검사는 리보니아 시 조례, 주 규정, 자산 유지 규정, 화재 방지 규정, 열 규정에 따라 행해지고 승인된다.

C. 주거 구조물의 재점유 증명서. 재점유 증명서는 다음의 조건들의 모든 것이 완벽하게 이

행되어진 후에 발부된다.

1. 연체금과 재검사 수수료를 포함한 모든 수수료의 완납
2. 모든 검사와 승인의 획득
3. 15.56.020(G)(3)에서 정한 최종 검사 증명서에 대한 수수료의 완납
4. 시의 버려진 구조물 소유주에 의해 지불되는 모든 미지불 수수료, 청구액, 돈의 완납

D. 버려진 상업, 사무, 또는 산업 구조물의 재점유. 버려진 상업, 사무, 또는 산업 구조물의 소유주는 리보니아 시 조례의 15.56.030(D)에서 정한 특별 검사를 받고 수수료를 지불해야 한다. 특별 검사는 건물, 전기, HVAC(역자 주: 난방, 환기, 공기조절), 배관 검사를 포함하지만 이것만으로 제한되지는 않는다. 15.56.030(D)에서 정한 수수료는 15.51.050에 의한 수수료에 더해진다. 버려진 상업, 사무, 또는 산업 구조물의 소유주는 모든 필요한 허가를 받아야 하고 특별 검사에 필요한 모든 관련된 수수료를 완납해야 한다. 각각의 검사는 리보니아 시 조례, 주 규정, 자산 유지 규정, 화재 방지 규정, 열 규정에 따라 행해지고 승인된다.

E. 버려진 상업, 사무, 또는 산업 구조물의 재점유 증명서. 재점유 증명서는 다음의 조건들의 모든 것이 완벽하게 이행되어진 후에 발부된다.

1. 연체금과 재검사 수수료를 포함한 모든 수수료의 완납
2. 검사장으로부터의 모든 검사와 승인의 획득
3. 15.56.020(G)(3)에서 정한 최종 검사 증명서에 대한 수수료의 완납
4. 리보니아 시의 버려진 구조물 소유주에 의해 지불되는 모든 미지불 수수료, 청구액, 돈의 완납

#### 15.51.110 Penalty.

A. 본 Chapter의 요구조건을 위반하였거나 준수하지 않는 사람은 경범죄가 있으며, 각각의 위법 행위에 대하여 500달러 미만의 벌금이나 90일 미만의 투옥, 또는 둘 모두를 부과한다.

B. 버려진 또는 빈 구조물의 소유주는 본 Chapter의 요구조건을 준수하지 않는 각각의 날에 대하여 별도의 위법 행위가 구성된다.

C. 본 Section에서 제시된 형벌에 더해서, 본 Chapter는 법원의 명령, 피해에 대한 조치, 또는 본 chapter의 법적 강제에 적합한 형평법상의 경감을 위한 소송에 의해 집행될 수 있다.

#### 15.51.120 Independent authority.

Chapter 15.51에서 명시된 기관은 조례의 Chapter 52에서 명시된 기관과 함께 또는 독립적으로 일할 수 있다.

### 3. 일본 사례

#### □ 사이타마현(埼玉県) 도쿄로자와시(所沢市) 빈집 등의 적정 관리에 관한 조례

##### 1. 배경

최근 고령화 현상과 원격지에 거주하거나 경제적 사정 등의 이유로 빈집이 눈에 띄게 증가하였으며, 이들의 불완전한 관리로 인근 주민에 미치는 부정적 영향에 대해 시(市)에 상담 증가

##### 2. 목적

이 조례는 빈집 등을 방치함으로써 건물의 일부가 손상되어 옆집이나 도로에 비산(飛散)하는 것을 방지하고, 호텔 내 무성한 나무와 잡초를 제거하는 등의 소유자에게 적정한 유지·관리를 요구하기 위함. 또한 범죄와 방화를 유발하는 요인을 제거하고 생활환경의 보전과 방범 마을 만들기를 추진하여 시민들이 안전하고 안심할 수 있는 생활을 보장하기 위한 목적

#### 〈사이타마현 도쿄로자와시 빈집 등의 적정 관리에 관한 조례(원안)〉

##### (목적)

제 1 조. 조례는 빈집 등이 방치되어 관리 결핍 상태가 되는 것을 방지함으로써 생활환경의 보전 및 방범 마을 만들기의 추진에 기여 하는 것을 목적으로 한다.

##### (정의)

제 2 조. 조례에서 다음 각 호에 사용하는 용어의 의미는 해당 각호에 정하는 바에 의한다.

- (1) 빈집 등 : 시내에 소재하는 건물 기타 공작물이 항상 무인 상태로 있는 것을 말한다.
- (2) 관리 부전 상태 : 건물·기타 공작물의 노후화 또는 태풍 등의 자연재해로 인한 붕괴 우려가 있는 상태 또는 건축 자재 등의 비산(飛散)에 의한 위험한 상태 또는 불특정의 침입에 의한 화재 또는 범죄가 유발되는 위험한 상태를 말한다.
- (3) 소유자 등 : 시내에 소재하는 건물·기타 공작물을 소유하거나 관리하는 하는 자를 말한다.
- (4) 시민 : 시내에 거주 혹은 체류하거나 통근 혹은 통학해야 하는 자를 말한다.

##### (빈집 등 적정 관리)

제 3 조. 빈집 등의 소유자 등은 당해 빈집 등의 부지에 위치한 자재 등의 관리, 정돈을 실시함과 동시에 해당 빈집 등이 관리 부전 상태가 되지 않도록 적절한 관리를 하여야 한다.

##### (정보 제공)

제 4 조. 시민은 관리 부전 상태인 빈집 등이 있다고 인정하는 때에는 도쿄로자와시(所沢市)에

해당 정보를 제공한다.

#### (실태 조사)

제 5 조. 시장은 전조의 규정에 의한 제보가 있었을 때, 또는 제 3 조에 규정한 관리를 하고 있지 않다고 인정될 때에는 당해 빈집 등의 실태 조사를 할 수 있다

#### (조언, 지도 및 권고)

제 6 조. 시장은 전조의 실태 조사를 통해 빈집 등이 관리 부진 상태가 될 우려가 있다고 인정하는 때 또는 관리 부진 상태임을 인정하는 경우 해당 소유자 등에 대하여 필요한 조치에 대한 조언 또는 지도를 할 수 있다. 또한 시장은 전항의 조언 또는 지도를 했음에도 불구하고, 해당 빈집 등이 관리 부진 상태에 있는 때에는 당해 소유자 등에 대하여 필요한 조치를 실행하도록 권고할 수 있다.

#### (명령)

제 7 조. 시장은 빈집 등의 소유자 등이 전조 제2항의 규정에 의한 권고에 따라 않을 때, 또는 빈집 등이 현저하게 관리 부진 상태임을 인정하는 경우 해당 소유자 등에 대하여 이행 기간을 정하여 필요한 조치를 강구하도록 명령할 수 있다.

#### (공표)

제 8 조. 시장은 전조의 규정에 의한 명령을 했음에도 불구하고 해당 소유자들이 정당한 이유 없이 명령에 따르지 않을 경우에는 다음 각 호의 사항을 공표할 수 있다.

- (1) 명령에 따르지 아니한 자의 주소 및 성명(법인인 경우에는 사무소 위치·명칭, 대표자 성명)
- (2) 명령의 대상이 빈집 등 지역
- (3) 명령의 내용
- (4) 기타 시장이 필요하다고 인정하는 사항

또한 시장은 전항의 규정에 의하여 공표하는 때에는 당해 공표에 관한 소유자 등에 의견을 진술할 기회를 주어야한다

#### (경찰 및 기타 관계 기관과의 연계)

제 9 조. 시장은 긴급을 요하는 경우에는 도시 지역을 관할하는 경찰서 및 기타 관련 기관에 필요한 조치를 요청할 수 있다.

#### (기타)

제 10 조. 이 조례에 정하는 것 외에, 조례 시행에 관하여 필요한 사항은 시장이 따로 정한다.

부칙 : 이 조례는 2010 년 10 월 1 일부터 시행한다.